

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA DÉTERMINATION DES PRIX

PAR L'AUTORITÉ PUBLIQUE

PENDANT LA GUERRE DE 1914-1918

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le lundi 24 Novembre 1919, à 3 heures.

PAR

JULIEN LEDAN

Président : M. TRUCHY, professeur.

*Suffragants : M. DESCHAMPS, professeur.
M. RIST, professeur-adjoint.*



COULOMMIERS
IMPRIMERIE PAUL BRODARD

1919



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA DÉTERMINATION DES PRIX

PAR L'AUTORITÉ PUBLIQUE

PENDANT LA GUERRE DE 1914-1918

THÈSE POUR LE DOCTORAT (SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le lundi 24 Novembre 1919, à 3 heures.



PAR

JULIEN LEDAN

Président : M. TRUCHY, professeur.

*Suffragants : M. DESCHAMPS, professeur.
M. RIST, professeur-adjoint.*

COULOMMIERS
IMPRIMERIE PAUL BRODARD

1919

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Je remercie Monsieur Honnorat, chef de la deuxième division de la Préfecture de Police, ainsi que Messieurs les Fonctionnaires du Ministère du Ravitaillement, de tous les renseignements qu'ils ont eu l'amabilité de me donner.

EN SOUVENIR DE MON FRÈRE

LUCIEN LEDAN

MORT AU CHAMP D'HONNEUR LE 10 SEPTEMBRE 1914

A DEUXNOUDS-DEVANT-BEAUZÉE (MEUSE)

BIBLIOGRAPHIE

Revue d'Économie politique : Collection pendant la guerre.

Journal des Économistes : —

L'Économiste Français : —

L'Économiste Européen : —

Revue politique et parlementaire : —

Les Annales de la Régie directe : —

La Réforme sociale : —

Dictionnaire d'Économie politique : Maximum. — Commerce de l'Alimentation.

Documents parlementaires (Chambre et Sénat) : Rapports, avis sur les divers projets et propositions de taxation :

Année 1915 : Chambre : n^{os} 928, 946, 1054, 1079, 1153, 1160, 1161, 1338, 1339, 1365, 1366, 1367, 1371, 1407, 1447, 1473, 1490, 1515.

Sénat : n^{os} 206, 315.

Année 1916 : Chambre : n^{os} 1903, 2077, 2090, 2240, 2378, 2491, 2524, 2587, 2623, 2647.

Sénat : n^{os} 28, 68, 78, 97, 132, 141, 144, 324, 369.

Année 1917 : Sénat : n^o 91.

Rapports, notes, propositions présentés au Conseil Municipal de Paris :

Année 1918 : n^{os} 1, 2, 3, 4, 10, 21, 30, 31.

LA DÉTERMINATION DES PRIX

PAR L'AUTORITÉ PUBLIQUE

PENDANT LA GUERRE DE 1914-1918

INTRODUCTION

POURQUOI CETTE INTERVENTION DE L'AUTORITÉ
PUBLIQUE? — LA VIE CHÈRE, SES CAUSES.
MESURES PRISES POUR ENRAYER LA HAUSSE.

Nous avons assisté pendant la guerre à une hausse graduelle et ininterrompue des prix. Cette hausse a été plus ou moins accentuée suivant les pays : considérable chez nos ennemis, elle a été également ressentie, quoique moins fortement, chez les Alliés et aussi chez les neutres. Si nous prenons le mois de juin 1914 comme terme de comparaison, la progression des indices des prix de gros pour la France est la suivante :

Juin 1914.	100	Décembre 1914 . .	413
— 1915.	140	Janvier 1916 . .	166
— 1916.	192	— 1917 . .	207
— 1917.	271	— 1918 . .	279
— 1918.	380	Septembre — . .	410

D'ailleurs cette hausse a atteint inégalement les produits : les matières industrielles sont celles qui, dans l'ensemble, ont augmenté le plus; leur indice a passé de 100 à 465; celui des produits alimentaires de 100 à 342 (juin 1914-septembre 1918). Quant aux prix de détail l'indice a monté de 100 à 218, de juillet 1914 à avril 1918, pour Paris et de 100 à 233 dans les autres villes de plus de 100 000 habitants.

Les causes de la vie chère sont nombreuses et nous pouvons les ranger en deux catégories suivant que nous nous plaçons au point de vue de la demande ou au point de vue de l'offre.

Nous savons que la demande s'accrut considérablement durant la guerre; les besoins de l'armée furent immenses : les fabrications d'armes et de munitions exigèrent des quantités énormes de matières premières et on estime que l'homme mobilisé consommait quatre ou cinq fois plus de produits de toute nature que le même homme chez lui. A côté de nos troupes, les soldats anglais et américains, recevant une forte solde, provoquèrent par leur prodigalité le renchérissement partout où ils se trouvèrent. De son côté le public ne restreignit pas ses demandes : dès les premiers jours de la guerre il commença à entasser des stocks de denrées par crainte de la famine et des prix plus élevés et

cette sorte de panique se renouvela à l'annonce de mauvaises nouvelles concernant le ravitaillement de la population. « En présence de cette fièvre d'approvisionnement les commerçants ont pu se dire à certaines heures : on peut acheter n'importe quoi, n'importe où, à n'importe quel prix parce qu'on peut vendre n'importe quoi, n'importe comment, à n'importe quel prix » (Discours de M. Clémentel, ministre du Commerce, à la Chambre le 28 juin 1918). Ces besoins nouveaux non satisfaits par une augmentation de production nous obligèrent à acheter au dehors beaucoup plus qu'en temps normal. Une énorme concurrence se fit alors sur les marchés étrangers (principalement aux États-Unis), d'où hausse des produits importés; de plus ces importations considérables aggravèrent notre déficit commercial, lequel atteignait à peine avant la guerre un milliard de francs, facilement comblé par nos nombreuses créances sur l'étranger; mais il passa à 7 milliards en 1915, 10 en 1916 et 16 en 1917. En regard de ces dettes énormes nos moyens de paiement internationaux étaient réduits; notre change devint alors défavorable, ce qui accentua encore la cherté des marchandises importées.

Cet accroissement des demandes n'a guère été compensé par une réduction de consommation de

la population civile; les hauts salaires et les profits élevés ont augmenté le pouvoir d'achat de ceux qui en ont bénéficié. Ici se pose la question de l'inflation monétaire et des prix. L'émission des billets qui s'élevait à 6 milliards en juillet 1914 dépasse aujourd'hui 36 milliards; certes il fallait une plus grande quantité de papier pendant la guerre pour remplacer l'or retiré de la circulation et aussi pour satisfaire les exigences du commerce, les paiements ne se faisant plus qu'au comptant, mais il est certain que l'émission actuelle excède de beaucoup les besoins. La question de l'influence de la quantité de monnaie sur les prix est discutée depuis longtemps; l'étude de la théorie quantitative de la monnaie ne rentre pas dans le cadre de notre sujet, mais on peut affirmer que la masse énorme de billets a agi fortement dans le sens de la hausse, d'abord par suite de l'exagération de la puissance d'achat de l'État, des industriels et des salariés et aussi, mais assez tard, par suite d'une dépréciation du papier dans l'esprit du public.

Toutes ces causes de hausse, agissant sur la demande, ont-elles été contre-balancées par une offre plus grande? Non; bien au contraire, la production a été réduite; du fait de l'occupation par l'ennemi d'une partie importante de notre territoire, très fertile et très industrielle, nous avons

été privés des ressources de ces départements; dans le reste du pays la production agricole a diminué par suite du manque de main-d'œuvre, comblé en partie, il est vrai, au cours de la guerre, par les prisonniers, par suite des réquisitions de chevaux et de la cherté des engrais. Quant à la production industrielle elle s'est transformée; de nombreuses usines ont été converties en usines de guerre : elles n'ont plus été une source de richesses pour le pays puisqu'elles fabriquaient uniquement des engins voués à la destruction immédiate; par conséquent leur consommation n'a trouvé nulle part sa contrepartie.

Ce déficit des ressources a été encore aggravé par la fermeture de différents marchés : marchés ennemis, certains marchés alliés (Russie et Roumanie que la Quadruplice séparait de nous) et les marchés de divers pays neutres (à cause des prohibitions d'exportation édictées par ces états et des interdictions d'importation décrétées en France pour éviter une ascension trop rapide du change).

Une autre cause de diminution de l'offre est résultée de la crise des transports maritimes et terrestres. Les premiers sont devenus lents et coûteux. Les belligérants ont réquisitionné un grand nombre de navires de commerce pour leurs armées, de sorte que ceux restés libres jouissaient d'un véri-

table monopole; le chiffre des bateaux disponibles a encore été réduit par les torpillages et la hausse du fret s'est trouvée renforcée par l'augmentation du tonnage des marchandises importées, du prix du charbon et du loyer des matelots. Il faut tenir compte également du manque de fret au retour, vu nos faibles exportations.

A tout cela ajoutons les surestaries, autre conséquence du manque de main-d'œuvre, et l'élévation des primes d'assurance pour couvrir les risques de la guerre sous-marine.

Pour les transports terrestres, la situation a été également grave : avec un matériel réduit (perte de 150 000 wagons) nous avons dû faire face à un trafic intense résultant des déplacements continuels de troupes et de matériel de guerre par voie ferrée, les transports commerciaux ont donc été irréguliers. Ainsi nous avons vu la raréfaction complète des approvisionnements dans certaines régions et la pléthore dans d'autres, avec le renchérissement consécutif dans les premières. L'arrivée tardive de stocks comprimait bien les cours mais une certaine hausse restait toujours acquise, car c'est un phénomène général que les prix baissent plus lentement qu'ils ne montent. Avec des moyens de transport plus abondants et bien utilisés, une meilleure répartition des denrées se serait faite, les

cours se seraient égalisés et la hausse eût été atténuée.

Enfin une dernière cause de vie chère que l'opinion populaire a tendance à exagérer et à laquelle elle attribue le rôle prépondérant, sinon exclusif, est la spéculation. A elle seule elle ne peut créer une hausse durable; elle se base sur le mouvement des prix; la tendance ayant été continuellement à la hausse pendant la guerre, la spéculation a été, elle aussi, à la hausse. Si la spéculation ne peut avoir qu'un rôle secondaire, il faut cependant reconnaître qu'elle a joué et s'est traduite par une exagération des prix de la part de certains producteurs et commerçants hors de proportion avec la hausse qu'eux-mêmes ont pu subir.

En présence de cette cherté croissante les pouvoirs publics ne pouvaient rester indifférents; le plus souvent ils ont recouru à ce remède simpliste qu'est la fixation des prix, à la taxation; mais l'intervention de l'État s'est manifestée sous d'autres formes encore.

En vue de restreindre la concurrence des acheteurs français à l'étranger, le Gouvernement institua le système de l'acheteur unique. Pour certains produits il procéda à la constitution de consortiums chargés de centraliser les besoins des industriels, d'importer la matière première et de la répartir

entre leurs membres. Ces organismes, contrôlés par l'Administration, ont fonctionné pour le pétrole, l'huile, le coton.

Pour quelques denrées, telles que le blé, l'État est allé jusqu'à la suppression complète de la liberté du commerce, en les soumettant au régime de la réquisition générale. Toute la production appartient donc à l'État; celui-ci la cède aux meuniers qui, eux aussi, travaillent pour le compte de l'État et sont soumis comme l'agriculteur à un contrôle continu. Ce blé qu'il achète très cher au producteur, l'État le revend avec perte pour maintenir assez bas le prix du pain.

L'État a également réglementé la répartition et la consommation de diverses denrées.

Pour différents produits, pain, sucre, charbon, il a voulu assurer à chacun un minimum indispensable; il a créé à cet effet la carte d'alimentation donnant droit à une quotité fixe de denrées contingentes.

Par sa politique de restrictions il a essayé de ramener la consommation au niveau de la production; ces restrictions ont consisté soit dans la suppression complète du droit de consommation pour certains produits (fermeture des pâtisseries, confiseries) soit dans la limitation de ce droit pour d'autres (jours sans viande).

Enfin il s'est attaqué aux fauteurs de la vie chère. Par l'article 10 de la loi du 20 avril 1916 il a pu atteindre facilement les accapareurs dont les actes restaient jusqu'alors impunis par suite de la difficulté d'application de l'article 419 du Code pénal. La suroffre, c'est-à-dire le fait de payer un prix supérieur au cours du marché, a été érigée en délit parce que de nature à provoquer la hausse.

Soucieux de limiter le plus possible le nombre des intermédiaires, il a pourchassé les intermédiaires parasites, nés de la guerre, sans aucune utilité commerciale, et favorisé le développement des coopératives de consommation.

Toutes ces mesures ont été plus ou moins discutées mais celle qui, à coup sûr, a soulevé la plus grande controverse a été la taxation; c'est elle qui fera l'objet de notre présente étude.

CHAPITRE I

LES EXPÉRIENCES DE MAXIMUM

Sans remonter à Athènes ou à Rome où étaient établis des prix maxima, principalement sur le blé, en temps de disette, l'histoire en France nous fournit de nombreux exemples de taxation.

Charlemagne y recourut en 794 et 806 pour porter remède à la famine; « mais il paraît par ces mêmes ordonnances que nos rois, en ce temps-là, faisaient valoir leurs domaines qui produisaient beaucoup de grains, que ces grains étaient vendus au peuple au-dessous même des prix fixés; dès lors la fixation n'avait aucun inconvénient qui ne pût être à l'instant réparé par le grand nombre de magasins répandus dans les provinces » (Dela-mare, auteur du *Traité de Police*).

Philippe le Bel, par une ordonnance de février 1304, interdit la vente du froment de première qualité au-dessus de 40 sous le setier, des fèves et

de l'orge au-dessus de 30 sous. Les fermiers ne pouvaient garder chez eux que la quantité nécessaire à leur consommation et leurs semailles et devaient vendre le surplus; ces prescriptions étaient sanctionnées par la confiscation de tous les biens. Tout à l'inverse de ce que le roi escomptait, les marchés furent vite désertés et, la disette augmentant, Philippe le Bel révoqua l'ordonnance au mois d'avril de la même année. « Nous avons ordonné et établi que quiconque dans notre royaume aura du grain, il puisse le vendre au marché et le donner pour tel prix comme il en pourra avoir. »

Aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles nous trouvons des maxima pour certaines denrées dans nos colonies; en France la fixation du prix des grains fut demandée maintes fois mais toujours refusée, par exemple dans les assemblées de Police tenues au Châtelet et au Palais en 1630 et en 1632. En 1709, alors que la disette s'ajoutait aux malheurs du pays, le Conseil du Roi, après enquête auprès des Intendants, repoussa l'idée de taxation. Delamare, cité plus haut, répondit au questionnaire royal dans les termes suivants: « Il n'y a rien tant à désirer que la fixation des prix du grain, mais chacun sait que rien n'est plus difficile à établir. Il y a eu peu de disettes en France que cette proposition des prix du grain n'ait été faite et presque toujours regrettée,

ou si elle a été admise, elle a presque toujours été révoquée. Les inconvénients de la fixation sont plus à craindre dans la conjoncture présente qu'ils n'ont jamais été. Moins il y a de grains et plus il est important d'en faciliter le commerce libre dans l'État pour les faire passer des provinces abondantes dans celles qui en ont besoin et d'en attirer des pays étrangers. »

Nous arrivons à la Révolution et, avec elle, à l'essai le plus célèbre de réglementation des prix. Au début de cette période se produisit un renchérissement du pain et de la viande qu'on attribua aux manœuvres des boulangers et des bouchers; la Constituante, déjà hantée par la crainte des accapareurs et des affameurs, permit aux municipalités de fixer le prix du pain et de la viande dans leur commune (art. 30 de la loi des 19-22 juillet 1791). Ce texte, établi à titre provisoire, est encore actuellement en vigueur. Cependant le prix du pain ne cessait de s'élever; à la suite de mauvaises récoltes la disette se fit de plus en plus menaçante; des émeutes éclatèrent, les convois de blé furent pillés; l'arrêt brusque de la circulation des grains rendit la crise inévitable. De plus, l'émission considérable d'assignats et leur dépréciation corrélative augmentèrent encore le coût de la vie dans les plus fortes proportions. L'opinion réclamait une loi fixant le prix

des denrées; la Convention résistait; le 16 avril 1793 la Commune de Paris lui adressa une pétition exigeant le vote du maximum. Barbaroux exposa les dangers de la taxation : « Vous fixerez un maximum au prix du grain, dit-il, mais ou le maximum sera fort ou vous le réduirez à un taux inférieur au prix actuel. Si le maximum est fort, vous n'aurez rien fait pour le peuple; au contraire, vous l'aurez sacrifié, car aucun fermier ne donnera son blé au-dessous de son maximum. Si, au contraire le maximum est faible, voici ce qui arrivera : les consommateurs s'empresseront d'augmenter leurs approvisionnements... Pensez-vous que les Américains, vos alliés, vous apporteront des grains au prix de votre maximum? C'est sur les fermiers seulement que portera ce nouveau genre d'oppression, et si vous ne payez pas le blé à son prix le fermier n'en sèmera pas.

« Comment répondre ensuite à cette autre objection? La taxe sera uniforme ou locale; si elle est uniforme, le blé restera là où il est, car le vendeur ne sera pas bien aise, lorsque vous le ferez perdre sur le prix réel des grains, d'y ajouter encore la perte du transport; si au contraire la taxe est locale, je vous observe qu'il y a en France 44 000 communes, que les unes sont placées au bord des mers, des rivières, les autres sur des monta-

gues; que là, les communications sont faciles, au lieu qu'elles sont impraticables ici; que telle terre produit des grains, que telle autre se refuse à cette production... Quel calculateur habile classera toutes ces différences et réduira en tables calculées le prix de tous les grains dans toutes les communes de la République? »

Ducos appuya cette thèse : « si dans les calculs de la taxe, on ne fait pas entrer comme données nécessaires les avances de la semence, celles de la culture, l'achat des bestiaux, le coût des transports, enfin le prix du travail du laboureur et du fermier, le cultivateur ne tirant aucun produit de son champ cessera de le cultiver ». Il terminait en disant : « L'ordre de porter les grains aux halles ne sera qu'un avis de les cacher plus soigneusement et la rareté des subsistances forcera le consommateur lui-même d'établir en secret, d'accord avec le vendeur, un taux plus élevé que celui de la loi. »

Cependant les réclamations populaires se faisaient de plus en plus fréquentes; les députations assiégeaient chaque jour la Convention la menaçant de l'insurrection. Elle céda : le décret du 3 mai 1793 ordonnait à tout propriétaire de grains de faire à la municipalité de son domicile la déclaration immédiate de la quantité ou de la nature des grains ou farines en sa possession. Le maximum dans

chaque département était le prix moyen des ventes sur les marchés du département du 1^{er} janvier au 1^{er} mai 1793 et, pour exciter le fermier à vendre de suite son blé, il devait décroître d'un dixième par mois du 1^{er} juin au 1^{er} septembre. Avec ce maximum dit dégradatif ou diminutif il était certain que le marchand s'abstiendrait d'acheter un produit qu'il revendrait moins cher. Le décret était sévèrement sanctionné : « Quiconque aura vendu ou acheté au delà du maximum sera puni d'une amende de 300 à 1 000 francs et les grains ou farines encore en sa possession seront confisqués; pour ceux qui seront convaincus d'avoir méchamment et à dessein gâté ou enfoui farines ou grains, la mort. »

« Après la proclamation du maximum, dit Taine, le paysan refuse de porter ses denrées au marché et l'armée révolutionnaire n'est pas là partout pour les lui enlever de force. La nuit il fait 6 lieues pour voiturier ses grains dans le district voisin où le maximum local est fixé plus haut. Autour de lui il sait quels particuliers ont encore des écus sonnants et, sous main, il les approvisionne. C'est pourquoi de semaine en semaine il arrive moins de farine, de blé, de bétail sur le marché. » L'élévation immédiate des cours fut la conséquence de cette première loi. Les plaintes et les menaces redoublèrent. La Convention, par le décret du 11 sep-

tembre 1793, édicta un maximum unique pour toute la France fixé à 14 livres le quintal de blé; à ce prix étaient ajoutés les frais de transport qui ne pouvaient dépasser par quintal 5 sous par lieue sur les grandes routes et 6 sous sur les chemins de traverse.

Une fois entrée dans la voie de la taxation, la Convention ne pouvait s'arrêter. Ducos l'avait montré à la séance du 30 avril 1793 : « Si on proposait au cordonnier de taxer les souliers à 6 livres, il répondrait : le prix du cuir a doublé; les journées de mes ouvriers étaient à 50 sous il y a quelques années; elles sont à 4 livres aujourd'hui; je ne puis faire des souliers qu'à 12 livres la paire; payez-les ce prix ou je renonce à mon métier. Le cultivateur peut dire à son tour : Taxez à une proportion raisonnable tous les comestibles, tous les objets principaux d'industrie, toutes les avances et tous les travaux, ou ne taxez pas le produit de mon travail. »

Le 29 septembre 1793 l'Assemblée décréta un prix limite de vente des denrées et marchandises de première nécessité : 39 espèces de marchandises étaient taxées à leur prix de vente en 1790 majoré d'un tiers. Un taux maximum fut également fixé pour les salaires : c'était celui de 1790 majoré de 50 p. 100. Malgré les sanctions les plus dures à

l'égard des contrevenants, le décret resta, cette fois encore, lettre morte : les ouvriers refusèrent de travailler, jugeant le maximum trop bas ; les détaillants, ne pouvant se procurer les marchandises qu'au-dessus de la taxe, fermèrent leurs boutiques plutôt que de vendre à perte.

Le Comité de Salut Public présenta aussitôt un nouveau projet à la Convention. Barère, dans son rapport, disait : « Il faut dorénavant calculer le maximum en tenant compte de la valeur successive des marchandises dans le magasin, des matières premières à la fabrique, chez le marchand en gros, puis chez le détaillant et y ajouter une certaine somme pour les frais de transport. »

La Convention vota le 2 brumaire an II (1^{er} novembre 1793) le projet qui lui était soumis. La Commission des subsistances et des approvisionnements était chargée de dresser les tableaux des prix maxima ainsi établis :

1° La marchandise était taxée au lieu de production au prix qu'elle valait en 1790 augmenté d'un tiers ;

2° Le bénéfice du marchand en gros ne devait pas dépasser 5 p. 100, celui du détaillant 10 p. 100 ;

3° Le prix ainsi obtenu était majoré du prix du transport à raison de tant par lieue.

Défense sous peine d'être déclaré suspect, c'est-

à-dire sous peine de mort, était faite aux fabricants et aux marchands en gros d'abandonner leur industrie ou leur commerce; pour les engager à continuer, malgré la ruine immédiate qui devait en résulter pour eux, une indemnité devait être accordée à ceux qui, par l'effet du maximum, justifieraient avoir perdu leur entière fortune ou seraient réduits à une fortune au-dessous de 10 000 livres de capital. Le comité mit trois mois à préparer les tableaux; le décret du 6 ventôse an II (24 février 1794) mit en vigueur le Tableau général du maximum de la République française qui comprenait trois volumes : le premier concernait les produits alimentaires; le deuxième, les étoffes; le troisième, les cuirs, la quincaillerie, les fers, les bois à brûler et le charbon de bois. Ces tableaux devaient servir à déterminer le maximum pour chaque denrée dans chaque localité : c'était à l'agent national de chaque district à établir le maximum; cet agent recherchait le lieu de production de la marchandise consommée dans son district et, ajoutant les frais de transport de cet endroit au lieu de consommation ainsi que les bénéfices des intermédiaires, calculés d'après les tarifs des tableaux, au prix payé au producteur, il obtenait le chiffre de la taxe.

La Convention fut encore une fois déçue; ces

mesures furent peu efficaces; l'administration réquisitionnait pour vaincre les résistances des cultivateurs et fabricants; ceux-ci trouvaient toujours de nouveaux détours pour s'y soustraire. Le maximum n'était pas plus respecté du consommateur que du marchand; Sallier disait à la séance du 3 nivôse an III : « Le maximum n'a jamais reçu son exécution ou plutôt cette exécution s'est concentrée dans le petit nombre de citoyens, toujours fidèles à la loi et toujours victimes de l'intrigue et de l'agiotage. » Les autorités elles-mêmes violaient le maximum : le Comité de Salut Public achetait pour Paris les blés et farines au-dessus de la taxe et faisait supporter au Trésor la perte résultant de la revente au prix de cette taxe; Paris draina le blé au détriment de la province; quant aux autres marchandises, le bétail entre autres, elles se firent de plus en plus rares dans la capitale. La vie renchérisait chaque jour; l'opinion publique commençait à attribuer la pénurie des approvisionnements au maximum ainsi qu'en font foi les rapports des agents de police. Cependant, après le 9 thermidor, la Convention n'osa pas rétablir la liberté du commerce; elle craignait que la hausse momentanée des prix qui en résulterait ne provoquât des mouvements populaires. Aussi préféra-t-elle relever les prix maxima (9 novembre 1754-

8 brumaire an III). Puis elle s'orienta vers leur suppression : suppression des réquisitions (6 frimaire an III) et du maximum lui-même le 4 nivôse an III (24 décembre 1794). Le 3 ventôse an II (25 janvier 1794) Barère, le rapporteur de la loi du 11 brumaire an II, disait : « Citoyens, la loi du maximum fut un piège tendu à la Convention par les ennemis de la République. Son effet désastreux commença à déployer son influence sur le commerce, sur les prix, sur les quantités des objets nécessaires à la vie des citoyens. »

L'Assemblée adressa une proclamation au peuple (9 ventôse an II) : « La loi du maximum anéantissait de jour en jour le commerce et l'agriculture : plus cette loi était sévère, plus elle devenait impraticable. L'oppression prenait en vain mille formes, elle rencontrait mille obstacles : on s'y dérobaient sans cesse ou elle n'arrachait que par des moyens violents et odieux des ressources qu'elle devait bientôt tarir. C'est donc cette loi si désastreuse qui nous a conduits à l'épuisement. Dorénavant les approvisionnements de la République sont confiés à la concurrence et à la liberté, seules bases du commerce et de l'agriculture. »

Ainsi se terminait par un échec complet le système du maximum « cette politique de sauvages qui abattait l'arbre pour avoir le fruit » (Taine).

Pourtant ce n'est pas au défaut de rigueur dans son application qu'on peut attribuer son échec car le maximum « avait servi de véhicule à la terreur ». Il est vrai, et la Convention n'a pas manqué de le rappeler pour excuser son erreur, que cette loi lui avait été arrachée par la violence populaire. Ce n'était pas, en effet, par une simple fixation des prix qu'on pouvait porter remède à la crise de cherté due à l'état de trouble du pays, à la disette et à la dépréciation des assignats.

CHAPITRE II

LA RÉGLEMENTATION DES PRIX DEPUIS LA RÉVOLUTION JUSQU'A LA GUERRE DE 1914

La loi du 4 nivôse an III avait aboli le maximum mais n'avait porté aucune atteinte à l'article 30 de la loi des 19-22 juillet 1791 ainsi conçu :

« La taxe des subsistances ne pourra provisoirement avoir lieu dans aucune ville ou domaine du royaume que sur le pain et la viande de boucherie, sans qu'il soit permis en aucun cas de l'étendre sur le vin, sur le blé, sur les autres grains ni autre espèce de denrées; et ce, sous peine de destitution des officiers municipaux. »

Ce texte, établi à titre provisoire, est, comme nous l'avons déjà dit, encore en vigueur aujourd'hui et pendant tout le XIX^e siècle les maires ont plus ou moins usé des pouvoirs qui leur étaient accordés par cette loi.

En ce qui concerne la viande, l'article 30 a été rarement appliqué. A Paris, il ne le fut qu'une seule fois, de 1855 à 1858. A cette époque la cherté sévissait dans la capitale; le mal était attribué au monopole dont jouissaient les bouchers depuis l'arrêté du 28 vendémiaire an XI; cet arrêté avait limité le nombre des étaux à Paris pour régulariser le commerce de la viande alors désorganisé comme tous les autres commerces. En présence des résultats peu satisfaisants de la taxation, le gouvernement abolit toute cette réglementation par le décret du 24 février 1858. Depuis lors les communes ont préféré recourir à l'institution de boucheries municipales pour atténuer la hausse des prix.

La taxation de la viande présente en effet de grosses difficultés : l'autorité municipale ne peut taxer que la viande au détail et non sur pied; dès lors elle doit tenir compte des prix payés par les bouchers; ceux-ci n'ayant aucun avantage à discuter le prix du bétail, ce prix s'établit en vue de la taxe, ce qui perpétue la cherté. De plus il est difficile de fixer à un chiffre raisonnable, ni trop haut, ni trop bas, le bénéfice du boucher dont les frais varient suivant les quartiers avec le loyer et l'installation plus ou moins luxueuse. Ensuite la valeur de la viande diffère avec chaque bête et

dans chaque individu suivant les morceaux; si on établit un prix différent selon les qualités, il n'est guère possible de se rendre compte si la qualité de la viande répond à celle indiquée par l'étiquette; or il est à remarquer que lorsqu'on édicte la taxe, le boucher prétend ne vendre que des viandes de premier choix, alors qu'en réalité la taxe le fait s'approvisionner au meilleur marché pour accroître son bénéfice. Enfin, dans les grandes villes, les meilleurs morceaux sont plus chers dans les quartiers riches que dans les quartiers pauvres et inversement pour les bas morceaux; c'est que ceux-ci sont les plus demandés par la classe ouvrière qui ne consent à acheter les autres qu'à un prix à peine supérieur.

La taxation du pain a été plus largement pratiquée jusqu'à la guerre. Après la suppression du maximum le commerce du pain fut entièrement libre mais la récolte déficitaire de 1801 décida le gouvernement à le réglementer. Par l'arrêté des consuls du 19 vendémaire an X, le nombre des boulangeries fut réduit à 600 pour Paris; l'autorité n'établissait de taxe que dans le cas où le prix du pain menaçait de trop s'élever. A partir de 1811, à chaque variation de prix des farines l'autorité taxait; enfin l'ordonnance du 24 juin 1823 rendit cette taxe périodique : elle était publiée

tous les quinze jours d'après les mercuriales. La taxe était applicable grâce à l'organisation de la boulangerie à cette époque; elle causait une perte au boulanger quand les farines renchérisaient, car elle empêchait le pain de suivre ce mouvement, mais elle leur permettait de compenser cette perte quand le prix des farines diminuait, ce qui était possible avec le monopole des boulangers dont le nombre était restreint. La taxe nivelait en quelque sorte le prix du pain.

C'est ce système que consacrait le décret du 27 décembre 1863, créant la Caisse de la Boulangerie. Cette caisse, chargée d'effectuer pour le compte de ses membres le paiement de leurs achats de farines, avançait, en période de hauts prix des farines, l'écart entre le prix de la taxe, établi par délibération du Conseil municipal et le prix indiqué par les mercuriales; en période de baisse, elle se faisait rembourser ses avances. Un tel mécanisme ne pouvait fonctionner que si l'on interdisait toute importation de pain dans le département de la Seine, ainsi que toute exportation de pain fabriqué dans ce département. Il en résultait des réclamations continuelles des habitants des communes limitrophes et une fraude intense. Les boulangers, de leur côté, se plaignaient d'être « les ouvriers à façon pour le compte de la

Préfecture »; ils étaient d'ailleurs soumis depuis le décret du 1^{er} novembre 1854 à une réglementation gênante : par ce décret ils devaient être continuellement approvisionnés en farine pour trois mois en vue de prévenir la disette et d'empêcher la spéculation à la hausse; c'était une lourde charge pour eux : perte d'intérêts, risque de détérioration, frais de magasinage qui devaient être récupérés sur le prix du pain. Le résultat de tout ce système était une élévation du prix moyen du pain. Les dispositions du décret du 1^{er} novembre 1854 furent supprimées par le décret du 22 juin 1863 qui institua ce qu'on appela « la liberté de la boulangerie ». Seule la faculté de taxer subsistait, un décret ne pouvant abroger une loi. M. Rouher, dans son rapport de présentation du décret, annonçait le dépôt d'un projet de loi retirant ce pouvoir aux Maires. La promesse ne fut pas tenue et la loi des 19-22 juillet 1791 est encore en vigueur. C'est seulement en 1870 que la Caisse de la Boulangerie a disparu; son fonctionnement avait coûté plus de 50 millions à la Ville de Paris.

Le monopole apparaissait donc ici comme le correctif nécessaire de la taxation : il assurait une clientèle importante et une fabrication égale au boulanger qui pouvait alors consentir momen-

tanément une perte, certain de la recouvrer plus tard.

Au début des hostilités, la plupart des communes avaient renoncé au droit qui leur était accordé; un millier d'entre elles seulement usaient de cette faculté en ce qui concerne le pain.

CHAPITRE III

LA DÉTERMINATION DES PRIX PAR L'AUTORITÉ PENDANT LA GUERRE

SECTION I

QUELS PRODUITS ONT ÉTÉ TAXÉS?

La guerre, avec la vie chère qui en est résultée, devait fatalement remettre en honneur les idées de maximum. Au début des hostilités un seul texte en vigueur permettait à l'autorité d'intervenir pour fixer les prix : c'est l'article 30 de la loi des 19-22 juillet 1791 qui donne au maire le droit de taxer le pain et la viande. Ce pouvoir restreint, certains maires ont essayé de l'étendre à d'autres denrées, au lait notamment, en se fondant sur l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884 et sur l'article 2 de la loi du 21 juin 1898.

Art. 97 de la loi du 5 avril 1884 : « La police

municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique.

« Elle comprend notamment :

« ... 9° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties et en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure... »

Art. 2 de la loi du 21 juin 1898 : « Les maires veillent à tout ce qui intéresse et garantit la sécurité publique. Ils doivent, par des précautions convenables, prévenir les accidents et les fléaux calamiteux, pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, provoquer l'intervention de l'administration supérieure. »

Les maires ont pu considérer le renchérissement de la vie comme un des fléaux calamiteux dont parlent les deux lois précitées, mais l'article 30 de la loi des 19-22 juillet 1791 est formel et ne permet pas d'étendre la taxation sur d'autres denrées.

De même, dans la zone des armées, certaines autorités civiles ou militaires se sont servies de la taxation pour essayer d'enrayer la hausse mais

elles ne pouvaient en user qu'à titre d'expédient, la mesure étant illégale.

La taxation de la viande a été pratiquée au début de la guerre : certaines grandes villes, telles Lyon et Saint-Étienne, se sont refusées à le faire ; quant à la taxation du pain elle a été établie la première année de la guerre environ dans un millier de communes sur trente-six mille.

Il est évident que, malgré la faculté de taxer le pain, celui-ci devait suivre la hausse du prix des farines et des grains. En présence de l'ascension rapide du prix du blé qui avait atteint 32 francs le quintal en mars 1915, le Gouvernement s'émut et demanda aux Chambres, dans son projet du 18 mai de la même année, les crédits nécessaires pour procéder à la réquisition des stocks de blé existant sur le territoire, au taux maximum de 32 francs le quintal. Ce projet est l'origine de la loi du 16 octobre 1915 qui fixait à 30 francs le prix maximum du blé réquisitionné et autorisait la taxation de la farine.

Cette mesure détourna la culture vers les autres céréales dont les cours ne cessaient de monter et fit passer le prix du son de 10 à 20 francs. La loi du 17 avril 1916 vint permettre la taxation par décret de l'avoine, du seigle, de l'orge, des sons et des issues, ce qui fut réalisé pour la première

fois par le décret du 2 mai 1916 pour l'avoine et le son, par le décret du 16 janvier 1917 pour l'orge et le seigle. Ces produits, dont le prix maximum a été relevé à plusieurs reprises pendant la guerre, ont été continuellement taxés.

La loi du 16 octobre 1915 était limitée au blé et à la farine, mais la cherté atteignait tous les produits; aussi le 21 octobre 1915 la Chambre se trouvait saisie de trois propositions de loi ayant toutes pour objet la taxation : celle de MM. Jobert et Turmel, celle de M. Mistral et d'un certain nombre de ses collègues, et celle de M. Mahieu. La première permettait la taxation générale de toutes les marchandises; la seconde, la taxation des denrées et produits de première nécessité et la troisième celle des denrées alimentaires indispensables à la vie. A son tour le Gouvernement déposa le 3 novembre 1915 un projet de loi sur « la taxation des denrées et matières nécessaires à la subsistance, au chauffage et à l'éclairage ». Signalons en passant un décret du 14 août 1914, ratifié par la loi du 25 décembre 1916, qui autorisait les gouverneurs généraux et gouverneurs des colonies à prendre les mesures nécessaires à prévenir l'accaparement des denrées de première nécessité indispensables à l'alimentation.

Au cours de la discussion du projet la Chambre

étendit la faculté de taxer aux engrais nécessaires à l'agriculture en compensation de la limitation des prix de ses produits. Le Sénat, impressionné par les difficultés économiques et techniques inhérentes à la taxation, rejeta ce texte général et consentit seulement à accorder au Gouvernement, sur les instances des ministres de l'Intérieur et du Commerce, un pouvoir restreint à quelques marchandises. Ce nouveau texte, adopté sans modification par la Chambre, devint la loi du 20 avril 1916 sur la taxation des denrées et substances :

Article premier « Pendant la durée des hostilités et les trois mois qui suivront leur cessation, peuvent être soumises à la taxation, les denrées et substances dont l'énumération suit : sucre, café, huile et essence de pétrole, pommes de terre, lait, margarine, graisses alimentaires, huiles comestibles, légumes secs, engrais commerciaux, sulfate de cuivre et soufre. »

Cependant aux armées, dans les zones de l'avant et des étapes, le Sénat s'était rangé aux vues de la Chambre : « Les généraux commandant les armées et le général commandant la région du Nord pourront, dans les territoires soumis à leur commandement, taxer toutes denrées alimentaires et boissons destinées à la consommation des militaires, même si elles ne sont pas prévues au présent article.

« Ils pourront également taxer les denrées alimentaires et boissons destinées à la population civile, après avoir pris l'avis des préfets des départements intéressés. » C'est qu'ici militaires et civils étaient véritablement rançonnés par les mercantis.

Le Sénat s'était refusé à faire rentrer dans l'énumération de l'article premier de la loi du 20 avril les produits dérivés du lait. Le Gouvernement, redoutant que la taxation du lait seul n'eût pour résultat sa transformation en beurre et fromage, pria les préfets de la réserver jusqu'à la consécration, par le Parlement, d'un projet de loi sur la taxation des beurres et fromages. La Chambre y ajouta les tourteaux alimentaires pour mieux vaincre les résistances de la Haute-Assemblée qui finalement céda (loi du 30 octobre 1916).

L'activité législative s'exerça également sur la taxation des charbons et des frets. Le 29 octobre 1915 le Gouvernement déposait un projet de loi sur la répartition et le prix du charbon. Ce projet, adopté par la Chambre le 29 décembre 1915, comportait la fixation du prix du charbon dans chaque port et dans chaque bassin houiller par des arrêtés de quinzaine du ministre des Travaux publics et la péréquation, c'est-à-dire la fixation d'un seul prix de vente pour le charbon de n'importe quelle origine. La commission du Sénat, chargée d'étudier la

question, accepta la taxation à la mine française mais se montrait opposée à la taxation du charbon étranger, sous prétexte qu'elle resserrerait l'importation, quand le ministre des Travaux Publics lui déclara que le Président du Board of Trade était disposé à taxer les frets du charbon et à étendre au charbon exporté en France le bénéfice de la loi Runciman qui limitait les prix du charbon destiné à la consommation anglaise, à la condition que l'abaissement du prix, qui en résulterait, profitât aux consommateurs et non aux importateurs. Le gouvernement français, de son côté, estimait ne pouvoir assurer un tel résultat si le charbon n'était pas taxé en France au port de débarquement ni le fret taxé pour le transport des charbons par bateau français. Le texte élaboré par la commission, adopté sans retouche par le Sénat et par la Chambre, est celui même de la loi du 22 avril 1916 permettant la taxation des charbons français et anglais ainsi que des frets pour transport de charbon des ports de la Grande-Bretagne aux ports de France sous pavillon national.

A ces lois ont succédé un certain nombre d'arrêtés fixant les prix maxima de denrées non prévues par elles : arrêté du 30 juillet 1917 et du 21 août 1917 en ce qui concerne les semoules et les pâtes alimentaires, arrêté du 18 août 1917 rela-

tif au chocolat. Ces taxations qui ne s'appuyaient sur aucune loi, c'est-à-dire dépourvues de base juridique, n'étaient accompagnées d'aucune sanction pénale. L'énumération limitative des denrées taxables de l'article premier de la loi du 20 avril 1916 obligeait le gouvernement à solliciter des organes législatifs l'autorisation d'établir le prix maximum d'une denrée non visée par ladite loi. Ce système parut gênant et le Ministère obtint par la loi du 10 février 1918, établissant des sanctions aux décrets et arrêtés rendus par le Ravitaillement national, le droit de taxer d'abord, sauf à obtenir ratification du décret par les Chambres dans le mois suivant sa promulgation. Les décrets se succédèrent alors : décret du 28 mai 1918 autorisant la fixation du prix maximum de la viande sur pied sur les marchés publics, de la viande à la cheville et en demi-gros;

Décret du 18 juin 1918 portant fixation du prix au détail du tapioca;

Décret du 13 juillet 1918 permettant la taxation des œufs;

Décret du 24 octobre 1918 fixant les prix de vente de la morue.

La plupart de ces taxes ont été levées : pour les œufs, les pâtes par le décret du 5 janvier 1919;

Pour la viande par le décret du 7 mars 1919;

Pour le lait et ses dérivés par le décret du 23 mars 1919;

Pour la morue par le décret du même jour.

La taxation officieuse. — En l'absence de loi permettant la taxation, les autorités ont essayé bien souvent de comprimer les cours par le système de la taxation officieuse.

L'expérience a été tentée d'abord par le Gouvernement pour les charbons français. Par suite de l'occupation des départements du Nord, la France était devenue tributaire de l'Angleterre pour la moitié de sa consommation de charbon. Malgré la cherté du combustible d'outre-Manche, les Compagnies minières ne relevèrent leurs prix qu'en raison du coût plus élevé de la production, vendant ainsi environ un tiers moins cher que les importateurs. Dans le courant de juillet 1915, les prix des charbons anglais augmentèrent considérablement; le gouvernement, craignant voir cette hausse s'étendre aux charbons français, demanda aux mines de maintenir leur ancien tarif de vente. Le Comité Central des Houillères, par une lettre du 30 juillet 1915, prit, au nom de ses adhérents, « l'engagement de ne faire aucun relèvement sur les prix sans avoir mis le gouvernement à même de reconnaître le bien-fondé de leur détermination,

motivée par une modification sensible des prix de revient ». Ainsi les prix établis en juillet 1915 étaient de véritables maxima bien avant le vote de la loi du 22 avril 1916 qui a rendu légale la taxation du charbon; ce régime dura jusqu'à l'arrêté du 8 août 1916 établissant une taxe officielle des charbons français au carreau des mines.

Nous avons un autre exemple de taxation officieuse établie par l'autorité centrale avec la morue, non comprise dans l'énumération de l'article premier de la loi du 20 avril 1916; devant les prix exagérés atteints par cette denrée, le ministre du Commerce constitua, par arrêté du 29 juin 1916, une commission chargée de déterminer les différents éléments de son prix de vente. Cette commission comprenait des représentants des intéressés dans cette question et, à l'unanimité, elle établit les prix maxima de vente suivant qualité depuis l'armateur jusqu'au public. La morue a été taxée officiellement par décret du 24 octobre 1918 pris en vertu de la loi du 10 février 1918.

Nombre de préfets et de maires ont recouru également à la taxation officieuse. A Paris l'ordonnance du préfet de police du 10 novembre 1915 créait les comités de taxation officieuse qui dressaient chaque semaine le tableau des prix de gros et de détail d'un certain nombre de denrées.

Ces comités' comprenaient les fonctionnaires compétents de la préfecture de police (fonctionnaires du service des halles, marchés et abattoirs, du service de l'inspection vétérinaire, du service des fraudes, etc...) et les représentants des commerces de gros et de détail désignés par le préfet de police sur la proposition des Chambres syndicales intéressées. Ces commissions établissaient les cours qui étaient publiés par voie d'affiches et insérés au *Bulletin municipal officiel*.

Les marchandises ainsi soumises à la taxation étaient : les viandes de boucherie, la triperie, la volaille, le poisson, l'épicerie, les légumes et fruits, les beurres, les œufs et les fromages.

Les prix ainsi fixés ne furent pas longtemps suivis; les sanctions faisaient défaut. L'accord était souvent difficile au sein du comité de taxation; par exemple les tableaux du 20 et du 27 septembre 1916 portent en ce qui concerne le beurre : « l'entente précédemment intervenue n'ayant pas été maintenue, l'Administration n'a pu établir, sur les prix proposés, une cote officielle ». Le beurre fut alors taxé officiellement (loi du 30 octobre 1916). L'expérience a été renouvelée à Paris par la suite.

La taxation officielle diffère de la taxation officielle en ce qu'elle est dépourvue de sanction parce que non basée sur une loi; de plus elle est établie

de concert entre l'autorité et les intéressés ou leurs représentants. Quelle est donc alors son utilité?

Elle détermine le cours normal de la denrée et constitue pour le juge un élément d'appréciation dans l'application de l'article 10 de la loi du 20 avril 1916 ainsi qu'il est expliqué plus loin au chapitre v.

SECTION II

QUI A TAXÉ ?

Cette question est intimement liée à celle de savoir quelles marchandises ont été taxées car il en est certaines dont la production et la vente sont le plus souvent purement locales, par exemple le lait, le beurre, les œufs, et pour lesquelles la taxe doit être aussi locale.

Au contraire s'il s'agit de denrées dont le marché est le pays tout entier, comme les céréales, et pour lesquelles il y a un prix général dans toute la France, la taxe a été déterminée soit par une loi, soit par un décret, soit par un arrêté ministériel.

Prix fixé par une loi, un décret ou un arrêté ministériel. — C'est uniquement pour le blé que la taxe a été établie par une loi; cette particularité

s'explique par l'importance de la question du pain et par suite du prix du blé (loi du 16 octobre 1915 article 2 et loi du 29 juillet 1916, article premier). Un système plus souple fut adopté par la loi du 7 avril 1917; c'était le système en vigueur pour les autres céréales, la taxation par décret, ce qui dispensait de la longue procédure d'élaboration d'une loi chaque fois que la nécessité d'une modification de prix se faisait sentir.

La première taxation par décret a été celle de la farine dans la Seine et la Seine-et-Oise (décret du 30 décembre 1915). Dans son rapport de présentation du décret au Président de la République, le ministre du Commerce justifie ainsi le régime spécial de ces deux départements :

« La loi du 16 octobre 1915 portant ouverture au ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, sur l'exercice 1915, de crédits additionnels aux crédits provisoires, pour procéder à des opérations d'achat et de vente de blé et de farine pour le ravitaillement de la population civile, prévoit dans son article 8 que des décrets rendus sur la proposition du ministre du Commerce, après avis du ministre de l'Agriculture, peuvent fixer le prix des farines, et que des décrets rendus dans la même forme peuvent déléguer ce pouvoir aux préfets.

« En exécution de cette disposition, un décret du 16 octobre 1915 a délégué aux préfets le pouvoir de fixer les prix des farines (le prix de revient de la farine variant en effet suivant les départements)....

« Mais l'article premier de ce décret a spécifié qu'il serait statué par un décret spécial en ce qui concerne le département de la Seine et les communes du département de Seine-et-Oise qui sont rattachées au camp retranché de Paris. Cette réserve a paru nécessaire en raison de la situation spéciale du camp retranché de Paris, des relations qui sont établies entre le service de l'Intendance, les meuniers et les boulangers, des garanties qu'elles offrent à l'alimentation de la population parisienne et des difficultés particulières que pouvait présenter l'application du régime nouveau dans cette région.... »

Cette différence de réglementation entre ces deux départements et les autres fut atténuée par le décret du 7 mai 1917 qui déléguait au préfet de Seine-et-Oise le pouvoir de taxer la farine dans son département. Elle disparut complètement avec le décret du 30 novembre 1917; l'article 38 de ce décret généralisait à toute la France le régime, jusqu'alors exceptionnel, du département de la Seine :

« A partir du 1^{er} janvier 1918 le prix de la farine entière de blé froment, mélangée ou non

avec les succédanés autorisés par l'article premier de la loi du 8 avril 1917, et quelle que soit la proportion du mélange, est fixé à 51 francs les 100 kilogrammes nets, nus et pris aux moulins. » Ce même décret fixait à un taux uniforme le prix des céréales cédées aux meuniers, quelle que fût la provenance de ces cessions, livraisons des commissions de réception, livraisons du commerce ou achats par les meuniers eux-mêmes aux producteurs (l'article 20 prescrivant la réquisition générale de toutes les céréales, ces achats étaient faits pour le compte de l'État); pour le blé le prix de rétrocession était de 43 francs les 100 kilogrammes nets, nus, rendus gare destinataire. Le prix de la farine pouvait dès lors être fixé au prix unique de 51 francs.

La taxation par décret a été la seule appliquée, pendant toute la durée de la guerre, aux céréales autres que le froment. Son domaine d'application a été élargi par la loi du 20 avril 1916 article 3 : « La taxation pour les prix de vente en gros, aux lieux d'importation ou de fabrication, du café, du sucre et des huiles et essences de pétrole, est prononcée par décret rendu sur la proposition du ministre du Commerce et du ministre de l'Intérieur. »

Chaque fois qu'il s'est agi d'une production cen-

tralisée, le prix de vente en gros et quelquefois au détail de cette marchandise a été fixé par décret ou par arrêté ministériel, tels les charbons français ou importés et les frets, articles 1, 2 et 4 de la loi du 22 avril 1916.

ARTICLE PREMIER : « Des arrêtés du ministre des Travaux Publics pourront fixer, pour les charbons extraits des mines françaises, les prix de vente maxima au carreau des mines, un prix distinct étant établi pour chaque qualité et pour chaque bassin houiller. »

ART. 2 : « Les mêmes arrêtés pourront fixer, pour chaque centre d'importation les prix de vente maxima des charbons à l'importation.... »

ART. 4 : « Des décrets rendus sur la proposition des ministres de la Marine et des Travaux publics pourront fixer les taux maxima du fret pour transport de charbons des ports anglais aux ports français sous pavillon national, ainsi que des surestaries relatives aux mêmes transports. »

Il en a été de même pour les semoules, pâtes alimentaires (prix de gros, arrêté du 10 août 1917), chocolat (prix de gros et de détail, arrêté du — 30 juillet 1917), tapioca (prix de détail, décret du 18 juin 1918), graisses végétales alimentaires et industrielles (prix de gros et de détail, décret du 6 juin 1918), malt, bière (prix de gros, arrêté du

10 août 1917). Un prix unique de vente pouvait en effet être établi pour ces produits, les matières nécessaires à leur fabrication (blés durs, sucre, orges, escourgeons) étant réquisitionnées et livrées à tous les industriels au même prix.

Cependant on peut objecter que des décrets ou des arrêtés ont fixé les prix maxima de denrées telles que pommes de terre, haricots, œufs, viande sur pied sur les marchés publics; en réalité ces maxima n'étaient pas des taxes; le préfet recevait le droit de fixer les prix dans son département, à condition de ne pas dépasser le chiffre indiqué par le ministre; ce chiffre était la limite maximum des taxes préfectorales.

Prix fixé par arrêté préfectoral ou municipal.
— En principe c'est à l'autorité préfectorale qu'a incombé la tâche de fixer le prix de vente au détail de la plupart des denrées susceptibles d'être taxées ainsi que les prix de gros de celles dont la production est émiettée dans le pays, telles le lait, le beurre, les œufs.

Le maire a perdu le privilège de taxer le pain et la viande qu'il tenait de la loi de 19-22 juillet 1791, la loi du 20 avril 1916 autorisant le préfet à prononcer cette taxe dans les conditions prévues par l'article 99 de la loi du 5 avril 1884,

c'est-à-dire au cas où le maire négligerait de le faire.

Ce rôle de taxateur de droit commun a été attribué au préfet par la loi du 20 avril 1916; un décret antérieur du 16 octobre 1915 avait délégué au préfet le pouvoir de taxer la farine par application de l'article 8 de la loi du même jour, réserve faite des départements de Seine et Seine-et-Oise; les préfets conservèrent cette faculté jusqu'au décret du 30 novembre 1917 portant fixation du prix des farines.

Lors de la discussion de la loi du 20 avril, on hésita beaucoup sur la question de savoir qui taxerait. La proposition Mistral confiait dans chaque ville de plus de 3 000 habitants le soin d'établir les tarifs maxima des denrées et produits de première nécessité à une commission; la proposition Jobert et Turmel donnait ce droit au gouvernement, au préfet, au maire chacun dans la limite de la circonscription placée sous son autorité; quant à la proposition Mahieu, elle instituait, ainsi que le projet du gouvernement, la taxation par le maire.

La taxation communale fut rejetée; on la prévoyait inopérante par suite du manque d'uniformité qui en serait résulté entre les taxes des communes voisines; de plus, comme le maire n'usait que rarement des pouvoirs qu'il tenait de l'article 30 de la

loi des 19-22 juillet 1791, on craignait qu'il ne taxât point ou peu. C'est pourquoi la Chambre se prononça en faveur de la taxation par le préfet; « représentant du pouvoir central, sa taxation pourra être nationale et générale, si, sous les inspirations du gouvernement, une taxe est établie partout où cette homogénéité est possible. D'un autre côté le préfet est bien placé pour faire une taxe qui sera équitable pour son département, car l'essence même de la taxe est tout de même d'être locale, adaptée au milieu » (Rapport de la commission de l'administration générale, départementale et communale).

Tous les produits énumérés à l'article premier de la loi du 20 avril 1916 peuvent être taxés directement par le préfet sauf le sucre, le café, les huiles et essences de pétrole dont les prix de vente en gros sont fixés par décret mais les prix de détail sont établis par le préfet.

La loi du 10 février 1918 n'a apporté aucune restriction à la règle du Préfet taxateur de droit commun. En vertu de cette loi plusieurs décrets ont autorisé la taxation d'un certain nombre de denrées alimentaires et chargé les préfets d'en fixer les prix de vente maxima; exemple : décret du 28 mai 1918 réglementant la vente de la viande sur pied et de la viande abattue : article 3 : « Des

arrêtés préfectoraux pourront fixer le prix maximum de la viande à la cheville et en demi-gros » ; décret du 13 juillet 1918 réglementant la vente des œufs : « Les préfets pourront ensuite fixer les prix maxima de vente en gros et au détail sur les marchés du département ».

Prix fixé par l'autorité militaire. — L'autorité militaire a reçu également le droit de réglementer les prix : « Aux armées, dans la zone de l'avant et des étapes, les généraux commandant les armées et le général commandant la région du Nord pourront, dans les territoires soumis à leur commandement, taxer toutes denrées alimentaires et boissons destinées à la consommation des militaires, même si elles ne sont pas prévues au présent article.

« Ils pourront également taxer les denrées alimentaires et boissons destinées à la population civile, après avoir pris l'avis des préfets des départements intéressés » (Article premier de la loi du 20 avril 1916, § 2 et 3).

Y a-t-il eu une taxation judiciaire? — On a dit quelquefois qu'il y avait eu une taxation judiciaire. Cette idée se rapporte à la théorie du bénéfice exagéré et à l'article 10 de la loi du 20 avril 1916. On a soutenu que le juge en appréciant l'importance

du bénéfice et en le déclarant exagéré ou non « se substitue arbitrairement à l'autorité administrative ».

La Cour de Paris dans son arrêt du 14 mars 1918 a rejeté cette affirmation erronée et déclaré : « qu'il est inexact de prétendre que, en déclarant le prévenu coupable, parce qu'il a majoré ses prix d'une façon démesurée, le juge fasse œuvre de taxateur ; qu'il n'y a aucune analogie entre la décision de justice, statuant isolément sur chaque affaire, selon les circonstances et les éléments du procès, et la mesure générale prise par l'autorité compétente dans un intérêt d'ordre public ; que le juge, au besoin éclairé par des compétences techniques, prononce uniquement dans une hypothèse individuelle ; il dit le prix trop élevé, étant donné le cas du délinquant ».

SECTION III

LA TECHNIQUE DE LA TAXATION

Après avoir examiné à quoi s'est appliquée la taxe et à qui a incombé la tâche de la prononcer, il importe d'étudier sur quelles bases s'est appuyée l'autorité chargée de déterminer le prix limite.

D'une façon générale ce chiffre a été établi de manière à laisser au producteur et à l'intermédiaire un bénéfice raisonnable que, dans la langue du Ravitaillement, on appelle bénéfice normal. Toutefois ce ne fut pas le principe appliqué pour les céréales; ici deux méthodes différentes ont été suivies : tout d'abord le prix du blé a été fixé en considération du prix du pain « aliment fondamental de la famille française » qu'on voulait maintenir au taux d'avant guerre; ensuite, en présence des résultats peu satisfaisants de cette politique, ce furent de véritables prix d'encouragement qu'on accorda au paysan français.

Nous envisagerons en premier lieu la taxation des céréales.

1° LA TAXATION DES CÉRÉALES.

En juillet 1914 le cours du blé était de 27 francs le quintal en France et de 17 fr. 50 à New-York. Jamais on n'avait vu si belle récolte aux États-Unis, mais les achats considérables des belligérants y firent monter les prix qui atteignaient 27 francs dans la seconde quinzaine de décembre 1914. En France les cours se maintenaient à un niveau normal, les droits de douane ayant été suspendus par le décret du 31 juillet 1914. Fin décembre 1914 le

blé était coté à Paris de 28 fr. 75 à 29 fr. 75 les 100 kilogrammes. Au début de 1915 une hausse sensible des frets et des demandes considérables émanant de l'Angleterre, de la France et de l'Italie provoquèrent une nouvelle élévation des blés importés. Les blés indigènes montèrent également : les cultivateurs éprouvaient des difficultés à opérer les battages, par suite du manque de main-d'œuvre ; les réquisitions de l'Intendance contribuèrent également à la hausse et voici comment le ministre du Commerce l'expliqua à la Chambre des Députés le 19 mai 1915 : « A un moment donné il y eut des réquisitions, ordonnées par l'autorité militaire, pour les besoins du camp retranché de Paris ; ces réquisitions portaient sur 2 200 000 quintaux de blé. On ne faisait pas immédiatement sortir ces quantités des départements mais on les consignait : c'était des réquisitions à terme. Il n'en est pas moins vrai que ces départements étaient très préoccupés ; on enlevait les blés au prix de 31 francs et, comme ces départements ne savaient pas s'il leur resterait des quantités suffisantes de blé pour aller jusqu'à la prochaine récolte, ils étaient menacés d'être obligés de racheter certaines quantités à 32, 33 ou 34 francs alors que leurs blés étaient enlevés à 31 francs.

« Le gouvernement se décida le 16 avril à renoncer

aux réquisitions pour approvisionner le camp retranché de Paris et l'administration militaire fut autorisée à acheter 1 500 000 quintaux de blé exotique; on restitua donc 2 200 000 quintaux à la consommation civile. »

Aussitôt la circulation des blés redevenue libre, une tension se produisit dans les cours; en effet les réquisitions avaient empêché les approvisionnements nécessaires à la marche des moulins et, une fois ces entraves supprimées, les demandes affluèrent, excédant les quantités disponibles : au début de mai le blé fut coté 34 et 35 francs.

Sur les instructions du gouvernement les généraux commandants de régions déléguèrent alors aux préfets les pouvoirs de réquisition que leur confère la loi du 3 juillet 1877. Les préfets furent donc chargés, d'utiliser, par voie d'achats amiables ou de réquisitions, les stocks de blé existant dans leur département. Pour pouvoir payer ces achats et ces réquisitions qui ne devaient pas se faire à un taux supérieur à 32 francs le quintal, le gouvernement déposa, le 18 mai 1915, un projet de loi portant ouverture au ministre de la Guerre, sur l'exercice 1915, d'un crédit additionnel aux crédits provisoires, pour avances en vue d'achats de blés destinés aux besoins de la population civile.

Le prix annoncé de 32 francs, établi à l'époque

de l'année où le blé atteignait son plus haut cours, parut excessif au moment de la nouvelle récolte et la Chambre, d'accord avec le gouvernement, l'abaisse à 30 francs, ce qui permettait de maintenir le prix du pain à 0 fr. 45. De plus la Chambre vota l'amendement Long, Réville, Dariac et Cosnier qui fixait un maximum général du prix du blé, maximum de 30 francs les 100 kilogrammes. Le Sénat repoussa la taxation du blé. « C'est, disait le rapporteur de la commission des Finances, que le prix maximum pour tous les contrats sera l'arrêt immédiat de toutes les transactions intérieures. Nul n'aura plus d'intérêt à faire affluer, là où elle manque, une denrée dont on regorgera par ailleurs, de telle sorte que les producteurs se retourneront vers le gouvernement. » La Chambre se rendit à cette opinion et adopta le 15 octobre le texte du Sénat. La loi, promulguée le 16 octobre, stipulait que, pendant la durée de la guerre, il pourrait être pourvu, par voie de réquisition de blé et de farine, à l'approvisionnement de la population civile, ce droit de réquisition étant exercé, dans chaque département, par le préfet ou par ses délégués, sous l'autorité du ministre du Commerce. L'indemnité allouée en cas de réquisition ne pouvait dépasser 30 francs par 100 kilogrammes pour les blés pesant 77 kilogrammes à l'hectolitre et ne

contenant pas plus de 2 p. 100 de corps étrangers. Chaque kilogramme en plus ou en moins donnait lieu à une augmentation ou à une réduction de 1 p. 100 sur le prix, de même que chaque unité en plus pour 100 de corps étrangers donnait lieu à une réduction de 1 p. 100 sur le même prix (art. 2). Cette même loi permettait la taxation de la farine; cette taxe ne devait pas dépasser celle qui résulterait d'une extraction à 74 p. 100 de blé.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, les agriculteurs portèrent leurs efforts vers la culture de l'avoine, non taxée, dont les cours atteignaient 36 et 38 francs le quintal au printemps de 1916. Le décret du 14 mars 1916 vint décider que le blé de printemps serait acheté directement aux producteurs par l'autorité militaire au prix maximum de 33 francs le quintal, le taux moyen du prix de revient du blé variant de 32 à 35 francs pour la récolte 1915. De cette façon l'augmentation de 3 francs n'avait aucune répercussion sur le prix du pain; mais il était injuste d'appliquer un prix de faveur aux blés de printemps; en effet le cultivateur qui avait semé son blé à l'automne 1915 avait couru le risque de le voir détruit par les intempéries en hiver et méritait d'être récompensé. La loi du 29 juillet 1916 vint réparer cette erreur.

Ce prix de 33 francs payé au producteur fut

établi en considération du prix du pain qu'on ne voulait pas voir dépasser 0 fr. 45 le kilogramme, prix moyen de vente en France en juillet 1914. Or ce prix de 33 francs, de l'aveu même de ceux qui l'ont proposé, était encore insuffisant et non en rapport avec le coût de production ainsi que le montre le tableau suivant dressé par le rapporteur de la loi, M. Boret.

De 1909 à 1913 le prix moyen du quintal métrique de blé a été de 25 fr. 78.

Le rendement à l'hectare de 13 quintaux 21.

Le produit à l'hectare était donc de 340 fr. 55.

En 1914-1915 le prix maximum de réquisition était de 30 francs le quintal métrique.

Le rendement à l'hectare était de 11 quintaux 1/4.

Le produit à l'hectare était donc de 337 fr. 50.

Pour la période 1916-1917 le prix de taxation étant fixé à 33 francs le quintal métrique.

Le rendement évalué à 10 quintaux 6245.

Le produit à l'hectare ne donne que 350 fr. 61, soit donc en augmentation de 2 1/2 p. 100 seulement sur le produit du temps de paix, alors que l'augmentation des frais généraux des cultivateurs varie entre 35 et 100 p. 100 et que le rendement de main-d'œuvre est inférieur à celui du temps de paix.

Afin d'éviter un relèvement du prix du pain

devant résulter de cette hausse de 3 francs, le taux du blutage fut porté à 80 p. 100 et la taxe du son à 18 francs.

L'augmentation des divers éléments du coût de production (main-d'œuvre, engrais, chevaux, etc.) décourageait le fermier qui savait d'avance que son blé récolté en 1917 ne lui serait payé que 33 francs; d'autre part, le législateur était décidé à maintenir à 45 centimes le kilogramme de pain; pour concilier l'intérêt du producteur et celui du consommateur il fallut recourir à la prime; la loi du 30 janvier 1917 attribuait une prime de 3 francs par quintal de blé récolté en France en 1917.

Le prix du blé, déterminé d'une façon si étroite ne pouvait servir de stimulant à la production; le gouvernement, nouvellement investi du droit de prononcer la taxe du blé, la porta, en vue d'inciter le fermier à faire sa déclaration de récolte, au taux très rémunérateur de 50 francs par le décret du 13 juillet 1917. Une augmentation du prix du pain n'excédant pas 5 centimes le kilogramme pouvait être autorisée par arrêté préfectoral comme résultant de l'augmentation du prix du blé. Dans tous les départements où la taxation de la farine entraînait une augmentation supplémentaire du prix du pain, le ministre remboursait aux boulangers la somme nécessaire pour maintenir ce prix au taux de 0 fr. 55

le kilogramme. Par le décret du 30 novembre 1917 la farine fut taxée uniformément dans toute la France à 51 francs; le système de la ristourne fut supprimé; l'État, ayant acheté toute la récolte de blé aux producteurs, rétrocédait ce blé au meunier au prix réduit de 43 francs, soit avec un écart de 7 francs par quintal.

Enfin, suivant la promesse faite en mars 1918, la taxe du blé fut élevée à 75 francs par décret du 21 mai 1918, véritable prix d'encouragement, hors de proportion avec le coût de production.

Quant aux prix des autres céréales, on a essayé de les établir en considération à la fois de leur prix de revient et du prix du blé; c'est dire que l'équilibre cherché entre elles et le blé n'a jamais été atteint. D'abord en 1916 la taxe de l'avoine était de 28 et 29 francs suivant qualité (décret du 2 mai 1916) et celle du blé de 33 francs (loi du 29 juillet 1916) mais l'écart entre le prix de revient de ces deux céréales étant de 5 à 6 francs au minimum, on n'obtint pas le résultat espéré; la culture resta portée vers l'avoine. En 1918 ce fut la situation inverse qui se produisit : le prix de 75 francs pour le blé détourna les fermiers de la culture de l'avoine taxée à 55 francs.

A l'exception des céréales, les prix maxima ont été déterminés, autant qu'on a pu le faire, en con-

sidération du coût de production. Nous allons examiner comment chacune des autorités investies du droit de prononcer la taxe, le ministre d'abord, le préfet ensuite, l'a établie. Au ministre revenait la mission de fixer les prix de vente en gros, au lieu d'importation ou de fabrication, de différents produits; au préfet, les prix de détail de ces mêmes produits.

2° LA TAXATION PAR LE MINISTRE.

Taxation au lieu d'importation. — S'il est une taxation qui peut paraître inefficace et même dangereuse, c'est celle des produits importés. Comment apprécier sûrement leur prix de revient? Limiter les prix de vente du produit étranger en France, n'est-ce pas risquer de décourager l'importation et doubler la crise de cherté d'une crise de quantité, plus redoutable encore? Cependant quelques produits importés ont été soumis à la taxation pendant la guerre et, en premier lieu, il faut citer le charbon.

La taxation du charbon anglais fut autorisée par la loi du 22 avril 1916 sur l'engagement pris par le gouvernement anglais de taxer les charbons à destination de la France et le prix de leur transport par bateau anglais. Le « Board of Trade » ayant réalisé

cette promesse le 1^{er} juin 1916, le ministre des Travaux Publics dut répondre immédiatement à cette mesure par la taxation du charbon anglais en France. A l'effet d'établir les différents éléments du prix de ces charbons, fut instituée une commission, la Commission centrale de taxation des charbons et des frets, qui proposait au ministre les tableaux des prix de vente maxima dans les ports des charbons importés.

Le prix de revient des charbons importés se compose, en même temps que du prix d'achat de ce charbon en Angleterre et du prix du transport, de frais supplémentaires dans les ports de déchargement. Ces frais variant suivant les ports, des commissions de contrôle, créées, dans chacun d'eux, par l'Administration en collaboration avec les syndicats d'importateurs, procédaient à l'évaluation des frais de place et des charges locales.

Pour l'élaboration du premier tableau des tarifs de vente, ces commissions ont également fourni des renseignements sur les prix d'achat en Angleterre et sur les frets. En effet il n'était pas possible dans ce premier tableau de tenir compte de la réduction des frets et des nouveaux prix de vente sur le carreau de la mine anglaise, les charbons vendus en France pendant la période d'application du premier arrêté de taxation, c'est-à-dire du

1^{er} au 15 juin 1916, ayant été achetés et transportés sous le régime antérieur à cette date. Ainsi que le fait remarquer le rapport, cette première taxation n'avait donc que « le caractère d'un essai ». Le gouvernement français s'était trouvé dans « la nécessité de marquer immédiatement sa volonté de s'associer à l'acte par lequel le gouvernement allié avait fait accepter aux mines et à l'armement anglais une limitation de nature à enrayer une hausse du prix des charbons importés en France qui devenait très inquiétante ».

« Du 15 au 30 juin 1916 les maxima ont été abaissés sans cependant être encore basés sur les taxations anglaises, les charbons vendus dans cette période comprenant des restes des approvisionnements anciens, confondus avec les nouveaux. » (Rapport de présentation au Ministre du deuxième tableau par la commission centrale de taxation.)

Les consommateurs réduisirent leurs achats, attendant la réalisation de la baisse prévue; cette période transitoire en se prolongeant pouvait provoquer une crise de quantité, les commandes devant affluer aussitôt la mise en vigueur des derniers tarifs; c'est pourquoi la commission estima, une assez forte proportion du charbon acheté et transporté avant cette date étant d'ailleurs épuisée, qu'il convenait d'établir à partir du 1^{er} juillet 1916

des prix basés sur la réglementation anglaise du 1^{er} juin.

La mesure prise par le Board of Trade consistait en ceci : dans chacun des ports d'embarquement désignés par l'Administration, un prix maximum de vente était fixé pour chaque sorte de charbon (chaque catégorie de combustible s'appliquant d'ailleurs à un port déterminé) en même temps que le prix du transport par vapeur anglais de ce port aux divers ports français de la Manche et de l'Atlantique. La commission française adopta pour son troisième tableau le cadre dressé en Angleterre qui ne comportait pas les ports de la Méditerranée ; pour ceux-ci la taxation établie par les deux premiers arrêtés fut donc suspendue. Le prix en France au port de débarquement fut calculé de la façon suivante par la commission : « Les prix, dit le rapport, résultent de l'addition des diverses dépenses qui s'ajoutent en France et en Angleterre au prix de vente « franco à bord » et au fret, évalués en francs d'après le change moyen : droits de douane et de port, assurances, manutention, valeur des manquants, commissions, frais généraux, bénéfices des négociants. Il a été tenu compte, autant qu'il est possible, d'une part, des majorations résultant, pour chaque port, de la proportion des grands ou des petits navires, com-

portant des frets différents, ou de celle des voiliers auxquels ne s'appliquent pas les accords relatifs aux frets; d'autre part, de l'importance relative des charbons transbordés directement en wagons ou en péniche et de ceux qui sont mis en stock, puis repris pour être expédiés. L'élément le plus difficile à faire entrer dans les appréciations est le coût des surestaries, qui varient énormément, d'une semaine à l'autre et même d'un navire à un autre au même moment. La commission a fait une évaluation moyenne, d'après les renseignements dont elle dispose. »

Exemple : Tableau des prix maxima fixés par l'arrêté ministériel du 29 juin 1916 :

« Les prix du tableau se rapportent à la première qualité de chaque catégorie. Pour les qualités inférieures, ou pour les catégories non dénommées, les prix maxima sont déduits de ceux qui figurent au tableau pour la première qualité ou pour les catégories les plus voisines, avec les écarts répondant aux usages du commerce » (art. 2 de l'arrêté).

« Les prix du tableau se rapportent aux combustibles sur wagon à quai ou sur péniche au port d'importation » (art. 3).

Le troisième tableau avait adopté la nomenclature anglaise; les appellations des tableaux anglais correspondaient à l'état de ce charbon à l'embar-

quement; or le charbon, qui avait été trié au départ, était en partie réduit en poussière par le chargement et le déchargement; un nouveau triage était opéré à l'arrivée et chaque qualité devait être taxée à un prix différent. C'est cette amélioration qu'a réalisée l'arrêté du 8 août 1916 qui établit, pour la première fois, une taxe des charbons travaillés en France à l'importation.

Les maxima établis par la commission centrale de taxation étaient des moyennes; il en résultait des pertes pour certains importateurs. Le cinquième arrêté de taxation en date du 8 mai 1917 vint remédier aux inconvénients de ce système. Il permettait à l'importateur qui justifiait que les dépenses afférentes au transport par mer (fret, assurances, surestaries) dépassaient les chiffres du tableau annexé audit arrêté, d'ajouter l'excédent au prix maximum de vente indiqué par le tableau.

Nous avons un autre exemple de taxation des produits importés avec le riz. Le gouvernement, importateur de grosses quantités de cette denrée, pouvait en établir sûrement le prix de revient et arrêter ainsi les spéculations, auxquelles avait donné lieu la vente cette marchandise.

La taxation au lieu de fabrication. — Elle a été plus largement pratiquée que la précédente,

ses conditions d'élaboration présentant moins de difficultés, la matière première étant, assez souvent, elle-même, l'objet d'une taxation. Il en a été ainsi pour le sucre.

Dès 1916 le gouvernement a fixé le prix d'achat de la betterave par la fabrique et le prix de vente du sucre par celle-ci, sur le rapport d'une commission spéciale, la commission ayant pour objet d'évaluer les stocks de sucre disponibles pour la consommation générale et de contrôler les prix de cette denrée. Cette commission, instituée par arrêté ministériel du 10 janvier 1916, était composée de divers fonctionnaires, d'un représentant de l'agriculture, d'un membre de l'industrie sucrière et du directeur du magasin de gros des coopératives de France. Après avoir évalué les dépenses occasionnées par la culture de la betterave et « en vue d'inciter les cultivateurs à étendre leurs ensemencements le plus possible », elle adopta la résolution suivante : « Le prix de la tonne de betteraves à 7°,5 pour la campagne 1916-1917 doit être fixé au moins à 47 francs avec une majoration de 60 centimes par dixième de degré supplémentaire, ce qui porte à 50 francs le prix de la tonne à 8 degrés. »

Il n'y avait là, il est vrai, aucune obligation pour les deux parties à adopter ce prix mais il est évident que c'était à ce taux que devaient se

conclure les marchés entre les intéressés, le fabricant n'allant pas consentir un prix supérieur ou le fermier un prix inférieur au prix proposé.

La commission se basant sur le prix des betteraves à 50 francs arrêta à 75 francs le quintal le prix de vente du sucre par l'usine, droits non compris. Une inégalité de traitement entre les fabricants résultait des différences de prix énormes des charbons anglais et français, celui qui obtenait des livraisons de mines françaises étant plus avantage que son collègue qui ne pouvait se procurer que du charbon anglais. Pour les campagnes 1917 et 1918, le gouvernement promit aux sucreries un approvisionnement partie charbon français, partie charbon anglais et leur garantit, en vue de leur assurer un bénéfice normal, le prix maximum de 98 francs la tonne de charbon, une ristourne étant accordée à l'usine qui l'avait achetée plus cher. Les deux facteurs principaux du prix de revient (prix des betteraves et du combustible) étant connus, on pouvait déterminer celui-ci avec de plus grandes chances d'exactitude.

La technique de la détermination des prix a été la même en ce qui concerne les semoules et les pâtes alimentaires, les huiles et tourteaux provenant des graines oléagineuses d'importation, le chocolat, etc... Par exemple l'arrêté du 30 juillet 1917

fournit les données suivant lesquelles étaient établis les prix des pâtes :

ART. 4 : 1° Prix de revient de la semoule. La semoule-livrée aux fabricants de pâtes sera facturée 86 francs le quintal, nue gare Marseille, paiement comptant sans escompte, toiles prêtées ;

2° Ecart de fabrication accordé à l'industrie des pâtes alimentaires, 58 francs par 100 kilogrammes de pâtes, « rendement calculé sur 108 kilogrammes de semoule », caisse de 25 kilogrammes, au minimum, comprise ;

3° Ecart accordé à l'épicier détaillant, 20 p. 100 sur les quantités en vrac et 15 p. 100 sur les quantités en paquets.

Faisant application de ces données, le prix de revient, gare Marseille, sera de :

151 fr. 88 les 100 kilogrammes en vrac ;

176 fr. 88 les 100 kilogrammes en paquets de 500 grammes ;

181 fr. 88 les 100 kilogrammes, en paquets de 250 grammes.

Les quantités prises à Lyon, Sud-Ouest, Sud-Est et Centre seront majorées, pour le transport des semoules, de 2 francs par 180 kilogrammes. Pour Paris, Est, Nord, Nord-Ouest et Nord-Est, la majoration sera de 3 francs.

ART. 5 : Une seule qualité de pâtes sera fabriquée.

La taxation du charbon français. — À côté de ce prix uniforme établi pour toutes les fabriques, nous voyons des taxations différentes pour chaque exploitation : c'est le cas du charbon français qui a été taxé par bassin.

Le premier arrêté de taxation des charbons français au carreau des mines date du 8 août 1916. Alors que les charbons importés haussaient sans discontinuer, les Compagnies françaises maintenaient leurs prix au taux du coût de production, d'où cet énorme écart entre les combustibles français et anglais.

Le 30 juillet 1915 le comité central des Houillères, sur la demande du gouvernement, prenait l'engagement, au nom de ses adhérents, « de ne faire aucun relèvement sur les prix enregistrés par lui, en dehors de quelques rectifications de détail, sans avoir mis le gouvernement à même de reconnaître le bien-fondé de leur détermination qui serait motivée par une modification sensible du prix de revient ».

En vue de l'élaboration du premier arrêté de taxation, le service des mines entreprit de négocier avec les exploitants; les accords intervenus furent soumis à la commission centrale de taxation des charbons et des frets. C'est ainsi que pour les mines du Pas-de-Calais l'arrêté du 8 août 1916

consacra les prix pratiqués à ce jour; aux autres houillères des augmentations furent accordées, motivées la plupart par la hausse des salaires et des matières premières.

Chaque modification ultérieure des prix maxima, réclamée par les mines, était soumise à l'examen de la commission centrale.

Le tableau des prix maxima vise toutes les catégories de charbon suivant les mines : pour le Pas-de-Calais l'arrêté distingue 27 catégories; pour le Blanzy, 19; en tout il compte 45 bassins différents. Comme pour les charbons importés les prix du tableau se rapportent à la première qualité de chaque catégorie. Pour les qualités inférieures ou pour les catégories non dénommées, les prix maxima sont déduits de ceux qui figurent au tableau pour la première qualité ou pour les catégories les plus voisines, avec les écarts répondant aux usages du commerce.

« Les prix se rapportent au combustible vendu au carreau de la mine, soit sur wagon, si la mine est desservie par voie de fer, soit sur péniche, si la mine est desservie par voie d'eau, soit sur tombeureau, si la mine n'est pas desservie par voie de fer.

« Ils sont nets de tous frais de vente et comprennent notamment la rémunération des représentants et agents commissionnaires » (art. 3).

C'est donc toujours après avis des industriels que les prix ont été fixés : à cet effet des comités ont été constitués, composés de fonctionnaires et de représentants des intérêts en cause. Ainsi furent créés, outre les diverses commissions déjà citées, le comité des matières grasses dont le Ministre prenait l'avis « pour toutes les questions concernant les industries et commerce des huiles, grains, savons, etc..., de leurs sous-produits et de leurs produits dérivés » ; le comité général du pétrole, formé des représentants des différents ministères intéressés, de raffineurs et de cinq industriels, grands consommateurs d'huiles lourdes, et à l'approbation duquel étaient soumises les résolutions prises par le commissariat général des essences, chargé du travail de détermination des prix.

Cas spécial : Prix de vente en gros du sucre et du charbon. — Les prix au lieu d'importation, d'extraction ou de fabrication, établis de la façon que nous venons d'exposer, constituaient le plus souvent les prix de vente en gros en même temps que les prix acquis à l'importateur ou à l'exploitant.

Cependant il n'en a pas toujours été ainsi, par exemple pour le sucre et le charbon.

La production française en sucre a été rendue déficitaire par l'occupation de nos départements du

Nord; il fallut recourir à l'importation dont le gouvernement français s'assura le monopole par le décret du 2 mars 1916 prohibant l'entrée en France des sucres d'origine étrangère (la prohibition ne s'appliquant pas aux sucres importés par l'entremise de l'Etat). Jusqu'en 1917 le prix de vente en gros du sucre coïncida avec le prix accordé aux fabricants mais, à partir de cette date, les cours du sucre à l'étranger s'élevèrent. Afin de restreindre la concurrence sur les marchés étrangers, les Alliés décidèrent d'unifier leurs achats.

Une commission fut créée à Londres dans ce but : « la commission royale britannique », chargée de procéder aux achats nécessaires à la France, la Grande-Bretagne et l'Italie.

Le sucre fut alors taxé en France au prix moyen du sucre importé et du sucre français, le fabricant livrant son sucre à la consommation versait une ristourne de 19 francs à l'Etat, différence entre le prix de vente et le prix qui lui était accordé.

Le système de la péréquation a été également pratiqué pour le charbon, sans aboutir, comme pour le sucre, à l'unité de prix quels que soient le consommateur et le lieu de consommation. Le 29 octobre 1915 le gouvernement déposait un projet de loi sur la taxation des charbons sur le bureau de la Chambre. Celle-ci l'adopta après modifications.

Ce projet transformé comportait, outre la taxation à la mine et au port de débarquement, la péréquation des prix des charbons français et importés, prix uniforme dans toute la France, sans distinction d'origine du combustible. Les importateurs vendant au-dessous de leur prix de revient recevraient des ristournes; les mines françaises en seraient au contraire redevables. Toutefois les charbons domestiques, quelle que fût leur provenance auraient été au prix des charbons français. Pour opérer la péréquation un office national de répartition et des bureaux locaux de répartition devaient être institués. L'Office indiquait à l'acheteur les sources d'approvisionnement et à l'exploitant ou à l'importateur, les débouchés. C'était l'intermédiaire nécessaire dans toutes les ventes; il devait encaisser l'excédent entre les prix de vente touchés par les mines et les prix qui leur restaient acquis et le répartir entre les importateurs.

Le Sénat vit dans ce projet la suppression du commerce de gros et rejeta la péréquation et l'Office, de sorte que la loi du 22 avril 1916 ne concerne que la taxation du charbon au carreau de la mine et au port de débarquement.

Cette limitation des prix profitait surtout aux industriels qui achetaient de grandes quantités à la fois aux mines françaises; la consommation

domestique n'en bénéficiait guère ; pour elle, l'unification des prix au détail des deux sortes de charbons se faisait bien mais c'était au prix le plus élevé, à celui du charbon anglais. En vue de porter remède à cette situation, un nouveau projet de loi, du 15 septembre 1916, permettait la taxation des houilles et autres combustibles vendus au détail pour la consommation domestique (art. 1^{er}).

Il est évidemment impossible d'établir deux taxations au détail, l'une pour le charbon français, l'autre pour le charbon anglais ; le charbon doit être vendu à un prix unique moyen, quelle que soit son origine. La péréquation intégrale ayant été rejetée par le Sénat lors de la discussion du projet de loi sur la vente et la répartition des charbons, le gouvernement restreignit, dans son nouveau projet, la portée de cette opération ; il la limita au département afin de ne pas provoquer une hausse des charbons dans les régions voisines des bassins houillers.

Dans les départements où l'approvisionnement se fait surtout en charbon français, la péréquation donnerait un prix ne dépassant pas la moyenne entre le prix du charbon français et celui du charbon anglais.

Voici l'exemple cité par M. Louis Dubois, député, dans un avis présenté au nom de la commission

du budget sur le projet de loi en question :
 « Supposons un département dont les besoins en charbon domestique sont de 50 000 tonnes dont 10 000 sont fournis par l'importation et 40 000 par les mines françaises; à cette époque le charbon français coûtait environ 40 francs la tonne contre 90 francs l'anglais.

La dépense de ce département était donc de

$$\begin{array}{r} 90 \text{ fr.} \times 10\,000 = 900\,000 \text{ fr.} \\ 40 \text{ fr.} \times 40\,000 = 1\,600\,000 \text{ fr.} \\ \hline 2\,500\,000 \text{ fr.} \end{array}$$

ce qui donne un prix moyen de $\frac{2\,500\,000 \text{ fr.}}{50\,000} = 50 \text{ fr.}$

et la moyenne entre le prix des deux charbons est de : $\frac{40 + 90}{2} = 65 \text{ fr.}$ »

La situation est inverse dans les départements dont la consommation en charbon anglais excède celle en charbon français. Dans le premier cas la taxation devait être basée sur le prix de péréquation, 50 francs la tonne; il n'en aurait pas été de même dans le second cas, la moyenne, 65 francs, entre les deux prix ne devant pas être dépassée; en conséquence la taxe aurait été établie sur le taux de 65 francs. La perte qui en serait résultée aurait été comblée par un droit de 5 francs par tonne au

maximum sur le charbon vendu par les mines françaises. Le projet confiait le travail de péréquation à un office départemental chargé également de contrôler le ravitaillement de la population civile en combustible de consommation domestique par l'intermédiaire de groupements de négociants en charbon. La commission sénatoriale chargée d'examiner le projet présenta son rapport à la Haute-Assemblée le 15 mars 1917; elle repoussait le principe de la péréquation départementale adoptée par la Chambre.

En novembre 1916, le ministre des Travaux Publics, escomptant le vote de la loi, fit procéder dans les départements à la création d'offices; une quarantaine se formèrent. Les achats furent faits par les Chambres de Commerce ou par des groupements charbonniers, constitués sous l'inspiration de l'autorité administrative mais formés par libre accord de négociants et d'industriels ou simplement de marchands de charbon. Suivant leur composition ces organismes limitèrent leur action aux charbons domestiques ou l'étendirent aux charbons industriels. Les marchands, approvisionnés par leur intermédiaire, furent tenus de ne pas dépasser dans la vente au détail les prix maxima fixés par l'office, d'accord avec le groupement ou la Chambre de Commerce. Dans certains départements ce système

fonctionna parfaitement; dans d'autres, il ne donna que des résultats médiocres.

Les successeurs du ministre, fondateur des offices, s'y montrèrent peu favorables mais les laissèrent subsister; en juillet 1917 M. Loucheur établit un nouveau mode de péréquation : la péréquation par catégories de consommateurs.

Une partie de cet exposé ne rentrait pas dans le sujet de la présente sous-section, la taxation par le ministre, mais il était préférable de présenter un tableau d'ensemble de la question du prix du charbon.

Taxation au lieu de production des denrées autres que les céréales. — Nous ne nous trouvons pas ici en présence d'une taxe véritable mais d'un prix maximum général, d'une limite aux taxes préfectorales.

C'est également après avis des techniciens que les prix ont été établis : ainsi l'arrêté du 3 septembre 1917 sur le contrôle des pommes de terre et des haricots décidait la création, dans chaque département, d'un comité présidé par le Préfet et composé du directeur des services agricoles, de trois négociants et de trois représentants des organisations agricoles. Ce comité était chargé de proposer au ministre les prix de gros et de

détail de ces deux sortes de denrées. Un assez grand nombre de départements producteurs réclamèrent le prix de 160 francs et certains même de 180 francs pour les achats de haricots à la culture; d'autres, au contraire, proposèrent le prix de 120 francs et même de 100 francs le quintal.

En conséquence, le ministre, estimant les premiers prix faussés par la spéculation, fixa par l'arrêté du 12 septembre 1917, pour la période allant du 15 septembre au 15 novembre, le prix maximum d'achat à la production à 140 francs pour les haricots blancs petits ou variétés similaires et à 160 francs pour les qualités extra.

Quant aux pommes de terre le prix en fut fixé par région :

1° Région parisienne, comprenant les départements de Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Oise, Aisne, Eure-et-Loir, Loiret, Eure : pommes de terre de 1^{re} catégorie à chair jaune, hollandaise, 22 francs le quintal; pommes de terre de 2^e catégorie, variété early, fin de siècle et similaires, 20 francs le quintal; pommes de terre de 3^e catégorie, à chair blanche, 18 francs le quintal.

2° Tous autres départements :

1^{re} catégorie, 20 francs le quintal.

2^e catégorie, 18 francs le quintal.

3^e catégorie, 16 francs le quintal.

3° LA TAXATION PAR LE PRÉFET.

La tâche qui incombait au préfet était lourde et pour le seconder dans son rôle de taxateur des commissions officielles ont été placées auprès de lui. Ces auxiliaires ont été au nombre de trois : le comité consultatif, le comité départemental de répartition des sucres et l'office départemental des céréales.

Le comité consultatif institué dans chaque département a été ainsi composé par l'article 2 de la loi du 20 avril 1916 :

Le préfet, président ;

4 membres désignés par le préfet ;

4 membres désignés par le conseil général ou la commission départementale à ce déléguée ;

4 membres désignés par les chambres de commerce ;

4 membres désignés par les sociétés d'agriculture ;

Le directeur départemental des services agricoles et le vétérinaire départemental.

La loi fait une obligation au Préfet pour les matières visées par l'article premier de la loi du 20 avril 1916, de prendre l'avis du comité consultatif et de mentionner dans son arrêté que la formalité a été remplie. Malgré tout, le préfet n'est pas

lié par cet avis qui porte sur l'opportunité de la taxe et les moyens de l'appliquer. Le comité aide également le préfet à déterminer le prix de revient des denrées, le bénéfice normal que les usages commerciaux laissent aux producteurs et aux détenteurs (Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets en date du 8 mai 1916 relatives à l'application de la loi du 20 avril 1916).

En ce qui concerne la taxation au demi-gros et au détail du sucre par le préfet outre l'avis du comité consultatif, le recours au comité départemental de répartition du sucre a été également obligatoire. Ce comité, institué par l'arrêté ministériel du 20 octobre 1916, est « chargé de veiller à la répartition du sucre attribué au département pour les besoins de la consommation familiale et industrielle. Il donne son avis sur les propositions relatives à la taxe des prix de vente au détail du sucre prévue par l'article 3 de la loi sur la taxation des denrées et substances. » La composition du comité est fixée par l'article 2 de l'arrêté :

Le comité, sous réserve de ce qui sera dit aux articles 3 et 4 ci-après, est composé, sous la présidence du préfet ou de son délégué, de membres nommés par lui dans les conditions suivantes :

1° Un ou plusieurs représentants de municipalités ;

2° Un ou plusieurs représentants des chambres de commerce ;

3° Un représentant de l'Administration des contributions indirectes ;

4° Un représentant des compagnies de transports ;

5° Des commerçants et industriels choisis dans le commerce de gros ou de détail de l'épicerie et dans les industries fabriquant ou transformant le sucre ;

6° Un ou plusieurs représentants de l'industrie de la raffinerie ;

7° Un représentant des syndicats de l'épicerie et un représentant des sociétés coopératives de consommation.

Le comité nomme son bureau et organise son service.

ART. 3 : Dans le département de la Seine, le comité départemental est composé sous la présidence du Préfet de Police ou de son délégué, de membres nommés par lui dans les conditions suivantes :

1° Trois membres désignés par le Conseil général de la Seine ;

2° Trois membres désignés par le Conseil municipal de Paris ;

3° Trois membres choisis parmi les maires des communes du département de la Seine ;

4° Un membre de la Chambre de commerce de Paris;

5° Un membre de la Chambre syndicale du commerce des sucres;

6° Un représentant de l'industrie de la raffinerie;

7° Un représentant du syndicat de l'épicerie française;

8° Un représentant des compagnies de transports.

Pour faciliter au comité départemental l'accomplissement de sa mission, il est organisé trois sections correspondant aux catégories suivantes de commerce et d'industrie vendant ou transformant le sucre :

1° Commerce d'épicerie de détail et de demi-gros;

2° Industrie de la chocolaterie, de la biscuiterie, de la confiserie, de la confiture, de la fabrication des liqueurs, sirops et autres boissons sucrées;

3° Autres industries et commerces non visés ci-dessus.

Les membres de ces sections sont nommés par le Préfet de police; leurs présidents et secrétaires font partie du comité départemental.

Le préfet a encore été secondé dans son œuvre de taxateur par l'office départemental des céréales créé dans chaque département par le décret du 31 juillet 1917 article 3 : « Cet office propose au

préfet les prix à fixer pour la taxation de la farine et du pain. Il est composé, sous la présidence du préfet ou de son délégué :

« 1° D'un ou plusieurs négociants ou courtiers en grains, choisis par le ministre du Ravitaillement sur la proposition de l'office des céréales et chargés, en qualités d'agents répartiteurs, de contrôler les achats et de répartir les quantités, conformément aux instructions de la direction du ravitaillement;

« 2° D'un meunier choisi par le ministre, sur la proposition du comité central de la meunerie, et chargé du contrôle des moulins dans le département;

« 3° De deux membres du conseil général désignés par la commission départementale;

« 4° D'un officier du service de l'Intendance, désigné par le ministre;

« 5° D'un médecin hygiéniste, d'un boulanger et d'un représentant d'une société coopérative du département, désignés par le préfet.

« Le meunier remplit les fonctions de secrétaire de l'office départemental.

« Dans les départements où il y a un régisseur du service du ravitaillement, ce régisseur peut faire partie de l'office. »

L'office a été suppléé dans ses attributions par

son bureau permanent institué par l'article 6 du décret du 30 novembre 1917.

A cette liste de collaborateurs du préfet, il convient d'ajouter les commissions d'arbitrage visées par les décrets réglementant la vente des œufs et de la viande sur pied; article 3 du décret du 13 juillet 1918 relatif à la taxation des œufs :

« Sur les principaux marchés, une commission d'arbitrage, nommée par le préfet, et composée au minimum d'un représentant de l'administration et de deux représentants du commerce des œufs, arrêtera les prix maxima de vente des œufs sur ce marché, suivant catégories et qualités.

« Cette commission se réunira chaque fois que le préfet le jugera utile. »

Ces commissions de techniciens devaient, pensait-on, aider le préfet à déterminer avec une assez grande précision le prix de revient des produits taxables et le bénéfice normal de chacun des intermédiaires utiles. Pour obtenir une exactitude parfaite, la Chambre avait attribué au préfet le droit d'exiger des commerçants la présentation des factures, lettres de voiture ou autres pièces comptables pouvant servir à l'établissement des tarifs maxima. Cette idée n'a pas été retenue par le Sénat dans la loi du 20 avril 1916 mais application en a été faite

par le décret du 27 juin 1916. Ce décret prescrivait aux meuniers d'inscrire sur un registre toutes les entrées de blé et toutes les sorties de farine, avec les renseignements nécessaires pour connaître l'origine, la qualité et le prix de la marchandise. Le préfet trouvait dans ces mentions des bases précises pour la taxation de la farine. Cette taxation de la farine était relativement aisée, un certain nombre des éléments du prix de revient étant connus exactement (taux d'extraction de la farine, prix du blé, prix de vente des issues). Jusqu'au décret du 3 mai 1917 trois lois successives, celles du 16 octobre 1915, du 25 avril 1916 et du 29 juillet 1916 avaient fixé le taux d'extraction, 74, 77, 80 p. 100, servant de base au calcul de la taxe mais l'extraction à ce taux n'était pas imposée aux meuniers; la seule condition qu'ils devaient observer consistait à incorporer dans la farine les produits intermédiaires (remoulages blancs ou bis, retraits). Le décret du 3 mai 1917, au contraire, a prescrit un taux minimum d'extraction de 85 p. 100; naturellement le prix de la farine était établi sur ce pourcentage. Le prix du blé, autre élément du prix de la farine, a été également fixé par une loi ou par un décret; ce prix s'est toujours entendu pour le blé défini à l'article 2 de la loi du 16 octobre 1915, c'est-à-dire pour celui

pesant 77 kilogrammes à l'hectolitre et ne contenant pas plus de 2 p. 100 de corps étrangers. Pour un taux d'extraction de 74 p. 100 indiqué par la loi du 16 octobre 1915, le rendement de ce blé s'établissait ainsi :

Farine entière	74 p. 100.
Issues	24 —
Déchets perdus	2 —

Le prix de vente des issues était également connu; quant aux frais de mouture, ils constituaient l'élément le plus incertain du prix de revient de la farine. Une formule était proposée aux préfets pour le calcul de la taxe :

S désignant le prix du kilogramme d'issues; A, le prix des 100 kilogrammes de blé rendu au moulin; E, les frais de mouture et x , le prix de revient d'un kilogramme de farine, en supposant le taux d'extraction à 74 p. 100, on obtenait :

$$74x + 24S = A + E$$

d'où

$$x = \frac{A + E - 24S}{74}.$$

La taxe du préfet a encore trouvé sa base dans des circulaires ou des arrêtés ministériels fixant un prix maximum général : ce prix maximum avait pour but de faire disparaître les différences de taxe

non justifiées de département à département; exemple : arrêté ministériel du 21 août 1917 modifiant l'arrêté du 30 juillet 1917, réglementant la fabrication et la vente des semoules et des pâtes alimentaires : article 2 : ... 3°. Les prix maxima pour les ventes de pâtes alimentaires par les fabricants seront les suivants :

118 francs les 100 kilogrammes, en vrac, pris à l'usine;

133 francs les 100 kilogrammes, en caisse, gare de départ;

158 francs les 100 kilogrammes, en paquets de 500 grammes, caisse comprise, gare de départ;

163 francs les 100 kilogrammes, en paquets de 250 grammes, caisse comprise, gare de départ.

4° Pour les ventes au détail, les prix précisés au paragraphe précédent, majorés des frais de transport par petite vitesse, pourront être augmentés de 20 p. 100 au maximum, cet écart comprenant la rémunération de l'ensemble des intermédiaires.

ART. 3. — Les préfets sont autorisés à déterminer le prix des pâtes dans la limite des éléments précisés aux articles précédents, en appréciant pour chaque département les frais de transport et la rémunération habituelle prise par les commerçants pour la vente de ces denrées.

Autre exemple : décret du 29 août 1918 régle-

mentant la vente du lait et des produits dérivés du lait, article 2 : « Dans le calcul des prix limites de vente à la consommation du lait et de ses produits dérivés, le prix moyen du lait pur pris à la production ne pourra en aucun cas dépasser 0 fr. 375 le litre. Dans la limite de ce maximum, ce prix de base variera suivant les qualités, les saisons et les circonstances locales... Les arrêtés préfectoraux prévus à l'article premier fixeront le prix limite de vente à la consommation de ce lait, en tenant compte des frais spéciaux qui grèvent sa production. »

D'autres données étaient encore assez souvent fournies aux préfets pour le calcul de la taxe, telle la limitation du nombre des intermédiaires; exemple : l'arrêté du 12 septembre 1917; après avoir fixé les prix maxima d'achat des haricots et pommes de terre à la culture, il règle dans son article 2 le mode d'établissement des prix de détail :

« Les prix de vente au détail seront à calculer d'après ces prix d'achat à la culture, majorés des frais de transport et de la rémunération des intermédiaires dont le nombre y compris le détaillant ne doit pas dépasser deux.

« Conformément aux usages, la rémunération des grossistes, y compris les frais de courtage, reste limitée à 10 francs par quintal pour les haricots

et à 5 francs par quintal pour les pommes de terre, et celle du détaillant, y compris tous frais accessoires, à 45 francs le quintal pour les haricots et à 10 francs le quintal pour les pommes de terre. »

Enfin dans le dernier état de la procédure de détermination des prix, tel qu'il sera exposé plus loin, les prix de Paris étaient donnés aux préfets à titre d'indication, les taxes départementales devant être établies en considération de ces prix. J'emprunte à la circulaire ministérielle du 19 juillet 1918 l'exemple des œufs.

Prix limite du gros :

Le prix limite de la vente des œufs en gros a été obtenu en ajoutant au prix limite d'achat du mille d'œufs à la production, fixé à 300 francs par l'arrêté ministériel du 13 juillet 1918, les rémunérations normales des intermédiaires. Le nombre de ces intermédiaires est, en général, très restreint et on l'a estimé n'être pas supérieur à deux :

a) L'expéditeur faisant le commerce des œufs en gros au pays producteur ;

b) Le destinataire faisant le commerce des œufs en gros au centre de consommation.

a) La rémunération de l'expéditeur ne devait pas excéder au total 15 francs le mille d'œufs, tous frais de ramassage compris, de sorte que le mille

d'œufs, payé au prix limite extrême de 300 francs, ne devait pas être vendu en gare départ plus de 325 francs, emballage de 10 francs compris.

b) A l'arrivée chez le destinataire faisant le commerce des œufs en gros à Paris, le prix est augmenté des frais de transport et de camionnage.

Le déchet moyen à Paris a été évalué à 9 francs le mille et la rémunération du grossiste du centre de consommation à 10 francs, soit 3 p. 100 du prix de la denrée, taux habituel de la commission.

Ces frais totalisés faisaient ressortir le mille d'œufs de 325 francs départ à 335 francs comme prix de vente du commerçant de gros au commerçant de détail (octroi en plus s'il y a lieu).

Le décompte s'établissait donc comme suit à Paris :

Prix du mille d'œufs payés au producteur. . .	300 fr.	
Emballage.	10	
Rémunération de l'expéditeur en gros y compris les frais de ramassage.	15	
Transport moyen	10	
Camionnage.	1	50
Bénéfice du grossiste du centre de consommation, en moyenne 3 p. 100	10	
Déchets moyens	9	
Octroi à Paris	3	
Prix de vente en gros à Paris	358 fr.	50

Prix limite de détail. — Le bénéfice des détaillants a été fixé de 10 à 12 p. 100 du prix de gros au

maximum, soit environ 41 fr. 50, ce qui donnait le chiffre de $\frac{358 \text{ fr. } 50 + 41 \text{ fr. } 50}{1\,000} = \frac{400 \text{ fr.}}{1\,000} = 0 \text{ fr. } 40$ comme prix de vente au détail de l'œuf à Paris.

Le préfet dans l'établissement de sa taxe devait, en s'appuyant sur celle de Paris, tenir compte des circonstances locales qui pouvaient permettre d'apporter toute modification à l'arrêté-type. Si, par exemple, le département est producteur d'œufs, pour les ventes faites sur les marchés directement par le producteur au consommateur, le prix limite de vente devait être celui fixé par l'autorité préfectorale pour l'achat à la production.

En dernier lieu pour faire disparaître les divergences possibles entre les taxations préfectorales, les arrêtés préparés par les préfets devaient être soumis au préalable à l'approbation du ministre; ainsi la loi du 16 octobre 1915 prévoyait un organe destiné à équilibrer les taxes, le comité consultatif de ravitaillement civil.

Les prix limites conventionnels. — Le mode de fixation des prix par le préfet, tel que nous venons de l'exposer, présentait de graves inconvénients. Les membres du comité consultatif, retenus par leurs occupations, ne répondaient pas chaque fois

à la convocation du préfet et ceux qui siégeaient alors ne possédaient pas toujours les connaissances techniques suffisantes. On eut alors l'idée de recourir au système en usage pour la taxation en gros de certaines marchandises : l'entente avec les intéressés. C'est le régime des prix limites conventionnels pratiqué par l'Office technique du Ravitaillement.

L'Office technique de Paris et du département de la Seine, devenu par arrêté ministériel du 30 septembre 1918 l'office technique du Ravitaillement, avait pour rôle de rechercher les mesures susceptibles de faciliter le ravitaillement de la population. Il était composé de représentants du gouvernement et de professionnels et divisé en sections ; ces sections étaient les suivantes :

Viandes de boucherie,

Viande de porc,

Volailles et gibiers,

Poissons,

Légumes secs, riz, pâtes alimentaires,

Pommes de terre,

Lait,

Beurres et œufs,

Fromages,

Restaurants,

Épiceries et maisons d'alimentation.

Il a également joué un rôle important dans l'œuvre de détermination des prix. Lorsque le cours d'une denrée de première nécessité menaçait de trop s'élever, le directeur de l'office réunissait, en présence de représentants de l'administration, des producteurs, des grossistes et des détaillants, reconnus honorables et leur demandait quel bénéfice ils estimaient raisonnable de gagner. Une discussion approfondie s'engageait et l'on aboutissait à établir un prix suffisamment rémunérateur pour chacun des producteurs et des commerçants mais en même temps aussi bas que possible dans l'intérêt du consommateur; tel était le principe. Ce prix, c'était le prix limite conventionnel, obtenu d'après les données des personnes présentes à l'Office et **accepté d'avance** par elles.

Un essai limité de ce système avait été tenté pour la vente de pommes de terre fournies par l'Intendance; seuls les grossistes et les détaillants avaient été alors convoqués à l'Office.

Le système complet a été pratiqué pour les pommes de terre, les œufs, le beurre, les fromages.

Prenons l'exemple de la pomme de terre nouvelle de Bretagne. M. Bouat, directeur de l'Office technique, fit venir des différents centres de production de Bretagne des agriculteurs, des acheteurs en gros expéditeurs de la marchandise à

Paris; il convoqua également des grossistes parisiens, des détaillants. Certains calculèrent au plus juste leur prix de revient; d'autres l'exagérèrent, l'entente fut difficile; finalement on réussit à dresser le tableau suivant :

Pommes de terre de Bretagne :

Prix d'achat à la culture	34 fr.	les 100 kilos.
Bénéfice des expéditeurs	2	—
Sacs perdus	4	—
Transport (prix moyen)	5	—
Camionnage de la gare au magasin.	2	—
Bénéfice des grossistes	3	—
Prix maximum de vente en gros à Paris jusqu'à la fin de la saison	50 fr.	les 100 kilos.

Pommes de terre des environs de Paris.

Prix d'achat à la culture	50 fr.	les 100 kilos.
Bénéfice des expéditeurs	2	—
Usure des sacs	1	—
Transport (prix moyen)	1	50 —
Camionnage	2	—
Bénéfice des grossistes	3	—
Prix maximum de vente en gros à Paris jusqu'au 20 juillet 1918.	59 fr. 50	les 100 kilos.
Tolérance : 60 francs.		

Les prix limites conventionnels, fixés par les sections de l'Office technique du Ravitaillement de Paris et de la Seine pour Paris, n'étaient évidemment pas applicables aux autres départements;

cependant, nous l'avons vu plus haut, ce prix pouvait servir de terme de comparaison pour l'autorité préfectorale chargée d'établir la taxe dans son département et pour le juge chargé d'apprécier s'il y a ou non bénéfice exagéré (art. 10, loi du 20 avril 1916).

Ces prix limites conventionnels, fixés pour Paris, s'imposaient-ils, à Paris, aux commerçants qui n'avaient pas pris part à la discussion au cours de laquelle ils avaient été déterminés? Il semble bien que non; en effet, les signataires de l'accord ne pouvaient être considérés comme les mandataires de leurs confrères absents et, d'autre part, ces prix limites n'étaient pas des taxes. Mais il faut remarquer qu'ils déterminaient le bénéfice légitime du vendeur et que son dépassement constituait le bénéfice exagéré.

Les prix limites conventionnels ont été assez souvent adoptés comme taxe et par suite transformés en prix limites obligatoires : décret et arrêté du 13 juillet 1918 en ce qui concerne les œufs; décret du 29 août 1918 pour le lait, le beurre et les fromages; décret du 24 septembre 1918 pour les pommes de terre.

Les prix normaux. — Le dernier succédané de la taxe a été le prix normal dont l'établissement

a été autorisé par le décret du 31 juillet 1919. A ce moment, en effet, l'état d'esprit de l'acheteur se modifie; le consommateur, qui s'était fait le complice du vendeur pour éluder la taxe, résiste désormais à ses exigences; c'est l'époque de la création des ligues de consommateurs qui discutent les prix avec les marchands; mais, manquant d'éléments exacts d'appréciation, « le consommateur se trouve désarmé en présence des demandes de vendeurs peu scrupuleux » (rapport de présentation du décret au Président de la République). Le but du décret est de fournir à l'acheteur, par le prix normal, cette indication précise qui lui faisait défaut, en même temps que « d'éveiller l'attention des consommateurs sur les trafiquants peu scrupuleux et de recommander à la clientèle ceux qui se contentant d'un bénéfice honnête acceptent de vendre aux prix normaux, officiellement constatés ».

La procédure de la détermination des prix normaux est réglée par le décret du 31 juillet 1919 :

ARTICLE PREMIER. — Dans chaque département, le service de la fixation des prix normaux des denrées et boissons alimentaires d'un usage courant est confié à une commission ainsi composée :

- 1° Le directeur des services agricoles, président.
- 2° Quatre représentants du commerce, dont deux négociants en gros ou demi-gros et deux détail-

lants, désignés par la chambre de commerce du chef-lieu du département;

3° Deux représentants de l'agriculture désignés par l'office départemental agricole;

4° Deux ouvriers choisis par les syndicats professionnels;

5° Un conseiller municipal de la commune chef-lieu du département désigné par ses collègues et un maire d'une commune rurale nommé par le préfet;

6° Deux représentants des sociétés coopératives de consommation désignés par les groupements intéressés.

ART. 2. — Dans les communes d'une population supérieure à 4 000 habitants et dans les cantons où des circonstances économiques spéciales le justifient, le préfet peut instituer des commissions locales composées comme ci-dessus et présidées par le maire de la commune intéressée ou de la commune chef-lieu de canton.

ART. 3. — Dans le département de la Seine, il pourra être institué plusieurs commissions composées comme il est prévu à l'article 1^{er}. La présidence de ces commissions pourra être confiée, par le préfet de la Seine, à des membres du conseil municipal de Paris, ou à des maires pour les communes suburbaines.

ART. 4. — Chaque commission se réunit le samedi de chaque semaine et procède à la fixation et à la revision des prix normaux de vente au consommateur.

ART. 5. — Pour cette fixation ou revision, elle tient compte de la rémunération du capital, des salaires, du coût des matières premières ou du produit d'après sa rareté plus ou moins grande, des frais de transport et des charges de toute nature incombant à l'agriculteur, à l'industriel et au commerçant, auxquelles elle ajoute comme bénéfice normal une majoration du prix de revient, variable suivant les denrées, mais ne dépassant pas 15 p. 100. Dans les cas où les usages locaux ou des conventions ont mis en pratique des bénéfices inférieurs, les commissions devront s'y conformer.

La commission peut établir des prix différents pour une même marchandise à raison de la variation des éléments du prix de revient, suivant les localités.

ART. 6. — Les procès-verbaux de la commission se bornent à mentionner, pour chaque denrée ou boisson, le prix reconnu comme normal.

Les prix seront inscrits en indiquant à part, s'il y a lieu, les droits d'octroi et autres charges fiscales spéciales grevant la marchandise.

ART. 7. — Les procès-verbaux recevront la plus large publicité et seront imprimés, par les soins du préfet, sous forme d'affiches qui seront adressées au maire de chaque commune. Le maire les mettra à la disposition de tous les commerçants et autres intéressés qui, en apposant d'une façon très apparente lesdites affiches, dans leurs magasins ou locaux de vente, indiqueront ainsi aux consommateurs qu'ils vendent les denrées faisant l'objet de leur commerce, aux prix normaux officiels affichés.

Ce qui distingue le prix normal de la taxe c'est qu'il n'a pas force obligatoire mais, comme elle, il constitue pour le juge une base d'appréciation dans l'application de l'article 10 de la loi du 20 avril 1916.

A quel moment a-t-on taxé ? — A l'exception de la loi du 22 avril 1916 qui ne prévoyait que la taxation en gros du charbon, les diverses lois relatives à la taxation ont laissé aux autorités le soin d'intervenir au moment opportun.

Ainsi la première loi de taxation, celle du 17 avril 1916 sur la taxation de l'avoine, du seigle, de l'orge, des sons et des issues porte simplement autorisation de fixer par décret les prix limites que ne doivent pas dépasser ces produits. Le décret

du 2 mai 1916, pris en vertu de cette loi, fixe le prix maximum de l'avoine à la consommation et le décret du 18 mai suivant établit une double taxation : la taxation chez le producteur et celle chez le grainetier.

La loi fondamentale en matière de taxation, la loi du 20 avril 1916, prévoit la taxation en gros par décret pour le sucre, le café, les huiles et essences de pétrole; la fixation du prix de revente au détail de ces mêmes produits appartient au préfet qui statue si les prix pratiqués par les détaillants présentent un écart trop grand avec les prix de base. Pour les autres produits visés à l'article 1^{er}, l'intervention du préfet doit se produire au moment où la marchandise subit une hausse anormale; c'est donc à la production et à la consommation que la marchandise peut être taxée. Au contraire le texte primitif de la loi, adopté par la Chambre, semblait ne viser que la taxation au détail; en effet son article 2 donnait au préfet « le droit d'exiger des commerçants la présentation des factures, lettres de voiture ou autres pièces comptables pouvant servir à l'établissement des taxes ».

Suivant les départements le produit a donc été taxé à des étapes différentes, sauf les nombreux cas où le Ministre a enjoint aux préfets d'intervenir à un moment donné.

APPENDICE

LES DEUX SORTES DE TAXATION DU BLÉ

Nous avons dit que c'est pour le blé que se manifesta tout d'abord le retour aux idées de taxation; toutefois la loi du 16 octobre 1915 n'autorisait pas la taxation du blé; en effet, le texte voté par la Chambre établissait un prix maximum pour le blé et la farine; or le Sénat n'accéda au désir de la Chambre qu'en ce qui concerne la farine. Les préfets recevaient le droit de pourvoir par voie de réquisition de blé et de farine à l'approvisionnement de la population civile (art. 1^{er}, § 1^{er}) et l'article 2 décidait que, en cas de réquisition, l'indemnité allouée, soit par l'autorité administrative, soit par les tribunaux, ne pouvait être supérieure à 30 francs les 100 kilogrammes. Il y avait donc fixation d'un prix limite uniquement pour les blés réquisitionnés.

Le but de la loi était de stabiliser à ce chiffre le cours du blé dans les transactions privées. Le législateur pensait que, l'autorité possédant le droit de réquisitionner le blé en quelque main qu'il se trouve, on se garderait d'acheter plus de 30 francs une marchandise qu'on risquerait de se voir à tout instant enlever à ce prix.

La menace de la réquisition n'empêcha pas les meuniers de payer le froment de 31 à 33 francs, consentant ce sacrifice pour assurer l'approvisionnement de leurs moulins.

Cette taxe virtuelle, indirecte a subsisté jusqu'à la loi du 29 juillet 1916 qui l'a remplacée par une taxe directe, générale :

ARTICLE PREMIER. — « A partir du 1^{er} août 1916 le blé froment récolté en France ne pourra être vendu ou réquisitionné chez le producteur à un prix supérieur à 33 francs les 100 kilogrammes. »

SECTION IV

LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA TAXE OU LA QUESTION DES RECOURS CONTRE LES ARRÊTÉS DE TAXATION

Le mode d'établissement des taxes nous montre que les intérêts les plus légitimes risquaient d'être lésés; il était donc nécessaire de prévoir des recours contre les arrêtés de taxation.

La loi du 20 avril 1916 fixe la procédure du recours contre les arrêtés préfectoraux de taxation.

1° S'il s'agit des sucres, cafés, huiles et essences

de pétrole, le recours est porté devant le ministre du Commerce.

2° S'il s'agit des autres denrées énumérées à l'article 1^{er}, le recours doit être porté devant le ministre de l'Intérieur.

La taxation ayant été considérée par les auteurs de la loi comme une mesure de police destinée à comprimer les bénéfices dans le but de maintenir l'ordre et la paix à l'intérieur, le recours a été institué devant le ministre de l'Intérieur. Cependant le ministre du Commerce ayant reçu mission de prononcer la taxe des prix de gros des sucres, cafés, huiles et essences de pétrole, il a paru qu'il examinerait avec une compétence plus grande les réclamations contre la taxation au détail de ces mêmes produits.

« Avis du recours est donné par son auteur au préfet. Celui-ci devra le porter à la connaissance du public par une insertion dans un journal d'annonces légales.

« Le recours pourra être exercé par le Conseil municipal, par tout maire d'une commune du département, par tout commerçant ou producteur intéressé. A Paris il sera exercé par le président du Conseil municipal.

« Si le recours est exercé par des commerçants ou des producteurs, il devra être formé dans un

délai de dix jours francs à partir de la publication de l'arrêté de taxation; passé ce délai, il ne sera plus recevable. Le recours ouvert au conseil municipal et au maire est recevable sans condition de délai » (art. 4 de la loi du 20 avril 1916).

Le législateur a pensé que la tendance des détenteurs de marchandises serait de protester contre l'établissement de la taxe; en conséquence il a restreint leur droit de réclamer dans un délai de dix jours qu'il a jugé suffisant pour leur permettre de se rendre compte si la taxe a été déterminée en raison du prix de revient et en leur laissant un bénéfice raisonnable.

« Par contre, il lui a paru indispensable de laisser aux représentants des consommateurs la possibilité de signaler sans condition de délai à l'autorité compétente les faits qui seraient de nature à justifier l'abaissement des prix de taxe.

« Il va de soi que le recours, qu'il soit exercé par les commerçants et producteurs ou qu'il soit exercé par les maires ou conseils municipaux, n'est recevable que dans la limite de la circonscription territoriale où une taxe est appliquée.

« Enfin le droit d'appel reconnu aux maires est indépendant de l'acquiescement du conseil municipal. Le maire a reçu la faculté d'agir de sa propre initiative mais il est nécessaire de prévoir le cas

où l'utilité et l'opportunité de ce droit d'appel pourraient lui échapper, et c'est en pareil cas que le conseil municipal se trouve autorisé à l'inviter par voie de délibération à ouvrir la procédure de recours » (Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets relatives à l'application de la loi du 20 avril 1916).

Le recours n'est pas suspensif. La même solution a été donnée par la loi du 22 avril 1916 sur la taxation des charbons (art. 2, 2^e alinéa) : « En cas de recours contre les arrêtés du ministre des Travaux publics fixant les prix maxima du charbon au carreau des mines françaises ou aux centres d'importation, la taxation sera exécutoire par provision. »

Le recours devient suspensif dans le cas où le ministre ne statue pas dans les quinze jours de la réception de la lettre de réclamation.

CHAPITRE IV

COMMENT A-T-ON ASSURÉ LE RESPECT DE LA TAXE ?

SANCTIONS PÉNALES AUX LOIS, DÉCRETS, ARRÊTÉS DE TAXATION.

En vue d'assurer le respect de la taxe, des sanctions pénales ont été édictées par les diverses lois autorisant les taxations. Les premières de ces lois, lois du 16 octobre 1915, du 17 avril 1916, du 20 avril 1916, ont adopté comme pénalités celles applicables aux infractions à la taxe du pain et de la viande établie par le maire, c'est-à-dire celles prévues aux articles 479, 480 et 482 du Code pénal.

1^o Art. 479 du Code pénal : « Seront punis d'une amende de 11 à 15 francs inclusivement... 6^o... les boulangers et les bouchers qui vendront le pain ou la viande au delà du prix fixé par la taxe légalement faite et publiée. »

2° Art. 480 du Code pénal : « Pourra, selon les circonstances, être prononcée la peine d'emprisonnement pendant cinq jours au plus...
3°... contre les boulangers et les bouchers dans les cas prévus par le paragraphe 6 de l'article précédent. »

3° Art. 482 du Code pénal : « La peine d'emprisonnement pendant cinq jours aura toujours lieu pour récidive contre les personnes et dans les cas mentionnés en l'article 479. »

En dehors des peines inscrites aux articles 479, 480 et 482 du Code pénal, deux de ces lois (lois du 16 octobre 1915 et du 20 avril 1916) prévoient l'affichage et l'insertion dans les journaux du jugement de condamnation : art. 8, loi du 16 octobre 1915 : « A partir de la promulgation de la présente loi et pendant la durée de la guerre, des décrets rendus sur la proposition du ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes, après avis du ministre de l'Agriculture, peuvent fixer le prix des farines...

« En cas d'infraction aux dispositions du présent article, le tribunal pourra, en sus des peines inscrites aux articles 479, 480 et 482 du Code pénal, ordonner que son jugement sera, intégralement ou par extraits, affiché dans les lieux qu'il fixera et inséré dans les journaux qu'il désignera, le tout

aux frais du condamné, sans que la dépense puisse dépasser cinq cents francs (500 francs). »

Établie d'abord par la loi du 16 octobre 1915, cette peine nouvelle a été adoptée ensuite par toutes les lois intéressant le ravitaillement du pays, sauf celle du 17 avril 1916 sur la taxation de l'avoine, du seigle, de l'orge, des sons et des issues; cette lacune a d'ailleurs été comblée par la loi du 10 février 1918. L'introduction de cette pénalité dans la loi du 16 octobre 1915 s'explique par ce fait que, d'après l'article 8 de cette loi, « les infractions à la taxe des farines sont des contraventions punies de peines identiques à celles qui frappent les infractions à la taxe du pain; mais comme elles sont de nature à causer un dommage plus considérable et comme elles peuvent être l'effet de tentations plus fortes puisque le commerce de la farine porte sur des quantités plus grandes que celui du pain » (déclaration de M. Jeanneney, auteur de l'amendement) une autre sanction devait être ajoutée; on choisit celle de « la réprobation de l'opinion publique » déjà en usage pour la répression des fraudes.

La tendance au renforcement des pénalités s'est manifestée d'une façon continue dans les diverses lois sur les prix maxima qui se sont succédé pendant la guerre; exemple article 2 de la loi du

29 juillet 1916 relative à la taxation des céréales.

« Les acheteurs et vendeurs de blé à un prix supérieur à ceux fixés à l'article précédent, les acheteurs et vendeurs de farine et de son à des prix supérieurs à ceux des taxes qui seront établies en conformité de la présente loi, de même que les acheteurs et vendeurs de seigle, orge et avoine, à des prix supérieurs à ceux de la taxe de ces céréales, seront punis d'une amende du simple au décuple de la majoration totale qui aura été stipulée contrairement à la loi.

« Cette amende sera supportée par moitié par les deux parties contractantes; elle sera prononcée par le tribunal de simple police.

« En outre, le tribunal pourra ordonner que son jugement sera, intégralement ou par extraits, affiché dans les lieux qu'il fixera et inséré dans les journaux qu'il désignera, le tout aux frais du condamné, sans que la dépense puisse excéder 500 francs. »

En vertu de l'article 3 de la loi du 8 avril 1917 relative à l'addition de farine de succédanés à la farine de froment et aux sanctions pénales applicables en cas d'inobservation des dispositions réglementant la vente et la consommation des denrées alimentaires, ces peines ont été remplacées par celles mentionnées à l'article 2 de cette même loi :

« Les infractions aux dispositions de l'article 1^{er} et aux décrets pris pour son exécution, seront punies de 16 à 2 000 francs d'amende et de 6 jours à 2 mois d'emprisonnement ou de l'une de ces deux peines seulement... En outre, le tribunal pourra ordonner que son jugement, etc. ».

Des peines plus sévères encore ont été édictées par la loi du 10 février 1918 établissant des sanctions aux décrets et arrêtés rendus pour le ravitaillement national :

ART. 2. — Les infractions aux décrets pris par application de l'article précédent seront punis de seize francs à deux mille francs (16 fr. à 2 000 fr.) d'amende et de six jours à deux mois d'emprisonnement ou de l'une de ces deux peines seulement.

En outre, les tribunaux pourront ordonner que leurs jugements, etc.

En cas de récidive, la peine d'amende sera de deux mille à six mille francs (2 000 à 6 000 fr.) et la peine d'emprisonnement de deux mois à un an. Le coût de l'affichage pourra être porté à 1 000 francs.

ART. 4. — Les infractions aux arrêtés pris par les ministres compétents et à ceux pris par les préfets pour l'exécution des décrets prévus à l'article 1^{er} seront punies des peines prévues aux articles 479, 480 et 482 du Code pénal.

ART. 6. — Les peines édictées par les articles 2, 3, 4 et 7 de la présente loi sont applicables aux infractions visées par l'article 9 de la loi du 20 avril 1916 et par les articles 2 et 3 de la loi du 8 avril 1917.

ART. 7. — Les dispositions de l'article 463 du Code pénal sont applicables aux infractions prévues par la présente loi.

Une autre sanction, qui n'a pas spécialement pour but d'assurer l'observation des taxes, est mentionnée à l'article 10 de la loi du 20 avril 1916.

ART. 10 de la loi du 20 avril 1916. — « Seront punis de peines portées en l'article 419 du Code pénal tous ceux qui, pendant la durée de l'application de la présente loi, soit personnellement, soit en tant que chargés à un titre quelconque de la direction ou de l'administration de toute société ou association, même sans emploi de moyens frauduleux, mais dans un but de spéculation illicite, c'est-à-dire non justifiée par les besoins de leurs approvisionnements ou de légitimes prévisions industrielles ou commerciales, auront opéré ou tenté d'opérer la hausse du prix des denrées ou marchandises au-dessus des cours qu'aurait déterminés la concurrence naturelle et libre du commerce.

« La peine sera d'un emprisonnement de deux mois au moins et deux ans au plus, et d'une amende

de mille francs (1 000 fr.) à vingt mille francs (20 000 fr.), si la hausse a été opérée ou tentée sur les denrées et substances déterminées aux articles 1 et 12.

« L'article 463 du Code pénal est applicable. »

Il est intéressant de rapprocher de ce texte l'article 419 du Code pénal auquel il se réfère.

Article 419 du Code pénal : « Tous ceux qui, par des faits faux ou calomnieux semés à dessein dans le public, par des suroffres faites au prix que demandaient les vendeurs eux-mêmes, par réunion ou coalition entre les principaux détenteurs d'une même marchandise ou denrée, tendant à ne pas la vendre ou à ne la vendre qu'un certain prix, ou qui, par des voies ou des moyens frauduleux quelconques, auront opéré la hausse ou la baisse du prix des denrées ou marchandises ou des papiers et effets publics au-dessus ou au-dessous des prix qu'aurait déterminés la concurrence naturelle et libre du commerce, seront punis d'un emprisonnement d'un mois au moins, d'un an au plus, et d'une amende de 500 francs à 10 000 francs. Les coupables pourront de plus être mis, par l'arrêt ou le jugement, sous la surveillance de la haute police pendant deux ans au moins et cinq ans au plus. »

ART. 420. — « La peine sera d'un emprisonnement de deux mois au moins et deux ans au plus, et d'une

amende de 1 000 francs à 20 000 francs, si ces manœuvres ont été pratiquées sur grains, grenailles, farines, substances farineuses, pain, vin ou toute autre boisson.

« La mise en surveillance qui pourra être prononcée sera de cinq ans au moins et de dix ans au plus. »

A la différence de l'article 419 du Code pénal, l'article 10 de la loi du 20 avril 1916 n'exige pas l'existence de moyens frauduleux. La nécessité d'en démontrer l'emploi avait toujours fait échec à l'application de cet article 419, par suite de l'impossibilité dans laquelle s'étaient trouvés les tribunaux de déterminer ces manœuvres.

Jusqu'à l'arrêt de la Cour de Cassation du 21 juin 1918, la jurisprudence était indécise sur l'interprétation de cet article. Certaines cours et certains tribunaux considéraient le délit de spéculation illicite comme suffisamment caractérisé dès lors qu'il y avait réalisation de bénéfices excessifs. Cette thèse très simple n'était pas conforme au texte de la loi et à la volonté du législateur.

L'article 10 a en effet défini la spéculation illicite « la hausse effectuée ou tentée par des opérations non justifiées par les besoins des approvisionnements ni les légitimes prévisions industrielles ou

commerciales » et non celle résultant de l'exagération des bénéfices.

De plus cette interprétation était contraire à la pensée du législateur, exprimée dans le discours de M. le Garde des Sceaux au Sénat le 15 avril 1916 : « Si l'on voulait faire du critérium des bénéfices nets supérieurs en 1916 aux bénéfices réalisés en 1913, matière à délit, je le dis très nettement, je ne l'aurais pas accepté. En effet je trouverais que dans une certaine mesure nous pourrions commettre des injustices et, dans une plus large mesure, nous n'irions pas assez loin... Je m'explique. Voici une personne qui fait la hausse des denrées et marchandises, elle peut se tromper dans sa spéculation, c'est l'expiation trop peu fréquente que rencontrent sur leur route les spéculateurs, de se tromper eux-mêmes. Mais ce personnage échapperait en me montrant qu'il n'a pas réalisé de bénéfices nets? Non. » D'autre part quand le ministre disait : « dans une certaine mesure nous pourrions commettre des injustices » il avait en vue le commerce d'importation ; les capitaux énormes qu'exige cette entreprise et les aléas de toutes sortes qu'elle comporte empêchent d'assimiler les importateurs aux autres commerçants qui ne courent que de faibles risques.

Il ressort donc du texte que la spéculation illicite

est uniquement celle qui n'est pas justifiée par les besoins des approvisionnements ou par de légitimes prévisions industrielles ou commerciales.

C'est là l'élément intentionnel du délit; quant à l'élément matériel, il consiste à opérer ou tenter d'opérer la hausse du prix des denrées ou marchandises au-dessus des cours qu'aurait déterminés la concurrence naturelle et libre du commerce.

L'intention de nuire peut résulter d'abord d'approvisionnements non justifiés; c'est l'accaparement qui est ici visé, c'est-à-dire la détention et la rétention de marchandises. Le délit peut encore être commis par d'autres procédés que le législateur a désignés par l'expression : opérations que ne justifient pas les légitimes prévisions industrielles ou commerciales.

Par là « il a songé, les travaux préparatoires en font foi, au cas de l'intermédiaire — intermédiaire patenté ou non patenté — n'exerçant ni le même commerce, ni un commerce similaire, ni souvent aucun commerce, et ayant tantôt le rôle de courtier, tantôt le rôle d'acheteur revendeur immédiat, courtier sans utilité pour le commerce, n'étant ni garant ni ducroire; acheteur passager d'une marchandise qu'il ignore et dont il ne se livrera jamais, réalisant des bénéfices énormes, rapides, non justifiés, au détriment du producteur et du

consommateur contraint d'acheter à des prix exorbitants des marchandises arrivées dans nos ports ou sorties de la fabrique à des prix relativement peu élevés » (arrêt de la Cour de Paris du 14 mars 1918, affaire Maistriaux).

La Cour de Cassation dans son arrêt du 21 juin 1918 a défini ainsi ces opérations : « celles ne rentrant pas dans l'exercice normal et régulier d'une profession industrielle ou commerciale ». Cette interprétation très extensive permet de faire tomber sous le coup de la loi les suroffres qui ne constituent pas un acte normal et régulier du commerce, de même que le fait par un commerçant de profiter de la difficulté de s'approvisionner qu'éprouvent les acheteurs pour les rançonner.

La Chambre criminelle ne juge pas comme élément suffisant pour constituer le délit la simple perception d'un bénéfice exagéré. Cependant il se peut dans certains cas que les deux éléments (élément matériel et élément intentionnel) du délit de spéculation illicite résultent de l'exagération même des bénéfices ; c'est ce qu'indique l'arrêt de la Cour de Paris du 14 mars 1918 : « Considérant que les deux éléments du délit de spéculation illicite se rencontrent bien dans les faits reprochés à M. Maistriaux, que l'intention coupable ne saurait être douteuse lorsqu'on le voit vendre 235 francs prise

gues; que là, les communications sont faciles, au lieu qu'elles sont impraticables ici; que telle terre produit des grains, que telle autre se refuse à cette production... Quel calculateur habile classera toutes ces différences et réduira en tables calculées le prix de tous les grains dans toutes les communes de la République? »

Ducos appuya cette thèse : « si dans les calculs de la taxe, on ne fait pas entrer comme données nécessaires les avances de la semence, celles de la culture, l'achat des bestiaux, le coût des transports, enfin le prix du travail du laboureur et du fermier, le cultivateur ne tirant aucun produit de son champ cessera de le cultiver ». Il terminait en disant : « L'ordre de porter les grains aux halles ne sera qu'un avis de les cacher plus soigneusement et la rareté des subsistances forcera le consommateur lui-même d'établir en secret, d'accord avec le vendeur, un taux plus élevé que celui de la loi. »

Cependant les réclamations populaires se faisaient de plus en plus fréquentes; les députations assiégeaient chaque jour la Convention la menaçant de l'insurrection. Elle céda : le décret du 3 mai 1793 ordonnait à tout propriétaire de grains de faire à la municipalité de son domicile la déclaration immédiate de la quantité ou de la nature des grains ou farines en sa possession. Le maximum dans

chaque département était le prix moyen des ventes sur les marchés du département du 1^{er} janvier au 1^{er} mai 1793 et, pour exciter le fermier à vendre de suite son blé, il devait décroître d'un dixième par mois du 1^{er} juin au 1^{er} septembre. Avec ce maximum dit dégradatif ou diminutif il était certain que le marchand s'abstiendrait d'acheter un produit qu'il revendrait moins cher. Le décret était sévèrement sanctionné : « Quiconque aura vendu ou acheté au delà du maximum sera puni d'une amende de 300 à 1 000 francs et les grains ou farines encore en sa possession seront confisqués; pour ceux qui seront convaincus d'avoir méchamment et à dessein gâté ou enfoui farines ou grains, la mort. »

« Après la proclamation du maximum, dit Taine, le paysan refuse de porter ses denrées au marché et l'armée révolutionnaire n'est pas là partout pour les lui enlever de force. La nuit il fait 6 lieues pour voiturer ses grains dans le district voisin où le maximum local est fixé plus haut. Autour de lui il sait quels particuliers ont encore des écus sonnants et, sous main, il les approvisionne. C'est pourquoi de semaine en semaine il arrive moins de farine, de blé, de bétail sur le marché. » L'élévation immédiate des cours fut la conséquence de cette première loi. Les plaintes et les menaces redoublèrent. La Convention, par le décret du 11 sep-

en même temps qu'un délit une contravention, le délit disparaît; que de ce que Bachelier a vendu ses pommes de terre au-dessus de la taxe fixée par la municipalité d'Enghien, il ne s'ensuit pas moins que ses agissements constituent le délit de spéculation illicite, puisque, ainsi que le Tribunal l'a dit et que la Cour l'admet, il a produit une hausse injustifiée en vendant sa marchandise à un prix bien supérieur à celui qu'aurait déterminé la concurrence naturelle et libre du commerce. »

L'article 10 a donc pu dans certains cas servir à assurer le respect des prix maxima; arrêté du 3 septembre 1917 sur le contrôle des pommes de terre et des haricots, article 4 : « Aucune preuve ne sera admise contre la vérité de l'affirmation donnée au maire que la transaction n'a pas été faite au-dessus du cours maximum ainsi établi.

« En conséquence sera poursuivi comme spéculateur en vertu de l'article 10 de la loi du 20 avril 1916 tout détaillant qui fixerait son prix de revente comme s'il avait acheté à des prix supérieurs à ceux des cours. »

De plus il a sanctionné le refus de vendre au prix de la taxe pour lequel aucune peine n'a été spécialement prévue; en effet ce refus n'est pas autre chose qu'un accaparement.

2° AUTRES SANCTIONS AUX DÉCRETS ET ARRÊTÉS DE TAXATION. RÉQUISITION, SUPPRESSION DES ATTRIBUTIONS DE MATIÈRES PREMIÈRES AUX FABRICANTS, SUPPRESSION DES LIVRAISONS DE MARCHANDISES AUX DÉTAILLANTS.

Les sanctions pénales n'ont pas été les seules appliquées aux infractions aux décrets et arrêtés de taxation. En vue d'empêcher la spéculation et de maintenir le prix du pain à un taux normal, la loi du 16 octobre 1915 avait prévu l'usage de la réquisition. Elle devait fonctionner dans trois sortes de cas :

1° D'abord dans le cas où une entente ne pouvait se faire entre les détenteurs de blé et les minotiers, par suite, notamment, des exigences des premiers demandant un prix supérieur à 30 francs le quintal;

2° Au cas où des marchés étaient passés à des prix excessifs, la quantité de blé ayant fait l'objet de la transaction devait être réquisitionnée dès que l'autorité en avait connaissance;

3° Au cas où des expéditions anormales se faisaient hors du département vers certaines régions, ces expéditions anormales, c'est-à-dire non justifiées par les besoins de la région, étant certainement attirées par des prix élevés et menaçant de

raréfier le blé dans le département expéditeur et d'y provoquer la hausse.

La loi du 20 avril 1916 a également prévu la réquisition qui apparaît, selon les paroles du ministre de l'Intérieur, comme le corollaire de la taxation :

ART. 5. — « Pendant la période d'application de la présente loi, il pourra être pourvu à l'approvisionnement de la population civile par voie d'achats amiables ou de réquisitions, en vue de cessions aux communes, des denrées et substances visées à l'article premier.

« Le droit de réquisition est exercé dans chaque département par le préfet, sous l'autorité des ministres compétents; il ne portera que sur les objets taxés. »

ART. 6. — « Les formes de la réquisition sont réglées par les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 3 de la loi du 3 juillet 1877, son exécution par les articles 19 et 20, et le règlement des indemnités par les articles 24 à 28 de ladite loi. »

Le texte adopté par la Chambre portait que « le prix alloué pour la réquisition ne pourrait dépasser le montant de la taxe » ; la menace de la réquisition devait encore ici empêcher les ventes au-dessus des prix maxima. Le Sénat voulut maintenir au profit des particuliers la garantie du recours devant le

juge, juge de paix ou tribunal civil suivant les cas. En conséquence le texte de la Chambre fut modifié ainsi : « Le règlement des indemnités est opéré suivant les articles 24 à 28 de la loi du 3 juillet 1877. »

Le texte nouveau pouvait encore servir à assurer le respect de la taxe, les indemnités de réquisition devant correspondre à la valeur réelle des prestations, conformément au principe posé à l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877, mais « elles ne sauraient être basées exclusivement sur les mercuriales ou les prix du commerce; elles doivent être calculées en tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de sa chose impose au prestataire, abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix faussés, soit par la spéculation ou l'accaparement, soit par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre et notamment par l'exercice même du droit de réquisition » (Arrêt de la Cour de Cassation en date du 6 mars 1917, affaire Erichsen, Rothe et C^{ie}).

Or la taxe a été établie en vue d'empêcher les prix d'être faussés par les causes artificielles de hausse; ainsi l'indemnité allouée ne pouvait pas dépasser le chiffre même de cette taxe.

La loi du 10 février 1918, qui constitue avec la loi du 20 avril 1916 le texte fondamental des taxa-

tions des denrées et substances, a également visé la réquisition :

ART. 3. — « Dès l'ouverture des poursuites engagées conformément aux dispositions de l'article 2, les ministres compétents, sous réserve des mesures qui seraient prises pour les besoins de l'information, pourront prescrire contre l'inculpé, suivant les formes et conditions de l'article 6 de la loi du 20 avril 1916, la réquisition directe et immédiate des denrées et substances ayant donné lieu aux poursuites. »

Les préfets ont quelquefois fait usage de ce droit de réquisition; ainsi, en Normandie, dans certains centres importants pour le commerce du beurre et des œufs, les préfets laissaient les ventes se faire à des cours supérieurs aux maxima établis par eux; grâce aux prix élevés qu'ils payaient, les grossistes se rendaient acquéreurs de la presque totalité des denrées au grand dommage des habitants du pays. A la fin du marché l'autorité réquisitionnait, pour les besoins de la population civile, les quantités achetées par les marchands et en faisait opérer la revente au prix de la taxe; de même on la vit réquisitionner dans les gares les colis de beurre et d'œufs.

Enfin, suivant les produits, d'autres sanctions, de diverses natures, ont été édictées; ordinairement

elles ont consisté dans la suppression des attributions de matières premières aux fabricants ou des livraisons de produits aux détaillants; exemple : arrêté ministériel du 18 août 1917 relatif à la fabrication et à la vente du chocolat :

ART. 4. — « Aucune fourniture de sucre ne sera faite et aucune autorisation d'importation de cacao ne sera accordée aux fabricants qui ne s'engageront pas à se conformer à la présente réglementation.

« En outre les fabricants ne devront plus livrer de chocolat à un commerçant revendeur qui le céderait à un prix supérieur au prix maximum fixé à l'article 2. »

ART. 5. — « Les infractions relevées seront examinées par une commission spéciale composée de six membres, dont trois seront désignés par le ministre du Ravitaillement général et le ministre du Commerce et trois par la Chambre syndicale parmi ses adhérents.

« Le fabricant ou le commerçant, qui sera reconnu avoir contrevenu à la présente réglementation, sera signalé au ministre du Ravitaillement général et au ministre du Commerce, qui décideront, s'il y a lieu, de maintenir ou non au contrevenant, soit la fourniture du sucre et l'autorisation d'importer des cacaos, soit les livraisons de chocolat. »

De même : arrêté du 10 août 1917 organisant la répartition des orges, escourgeons et paumelles entre les industries utilisant ces céréales pendant la campagne de production agricole 1917-1918 et fixant les conditions de fabrication du malt et de la bière, article 14; arrêté du 30 juillet 1917 réglementant le régime des semoules et des pâtes alimentaires, article 8.

En ce qui concerne le commerce des pommes de terre et des haricots, une mesure spéciale a été adoptée par l'arrêté du 3 septembre 1917 :

ART. 3. — « A partir du 15 septembre, le transport de ces denrées par quantités supérieures à 300 kilogrammes pour les pommes de terre et à 50 kilogrammes pour les haricots, par voie ferrée ou navigable, ne pourra être effectué que sur présentation d'un certificat du maire constatant que l'expéditeur lui a affirmé que la vente n'a pas été effectuée au-dessus du cours.

« Ce certificat du maire devra être remis en même temps que la feuille d'expédition aux chefs de gare ou aux inspecteurs principaux de l'exploitation commerciale des voies navigables. »

ART. 5. — « Toute expédition non accompagnée du certificat du maire sera réquisitionnée. »

3° CONTRÔLE DES PRIX.

La recherche des infractions a tout d'abord été confiée aux officiers de police judiciaire. Ils ont été secondés dans cette tâche par certains organismes chargés de procéder à des enquêtes; les agents contrôleurs et les comités de surveillance des prix. Les agents contrôleurs ont constitué ce qu'on a appelé « la police économique » créée par le décret du 30 juin 1918. Un procédé de contrôle très simple et fréquemment employé par eux a consisté à passer des contrats avec les marchands et à verbaliser au cas où la taxe était violée. Les comités de surveillance des prix ont été institués par l'arrêté ministériel du 18 août 1917 :

ARTICLE PREMIER. — « Dans chaque chef-lieu de canton où n'existe encore aucun organisme de contrôle, il pourra être institué un comité de surveillance des prix, sous la présidence du maire ou de son représentant.

« Ce comité est composé de quatre commerçants ou commerçantes dont un représentant des sociétés coopératives, de quatre consommateurs dont deux représentants des organisations ouvrières.

« Tous ces membres sont nommés par le conseil municipal. »

ART. 2. — « De semblables comités pourront être institués dans les autres communes qui le jugeraient utile sur simple délibération du conseil municipal. »

ART. 3. — « Ces comités auront pour mission d'étudier les conditions du marché, de se rendre compte des prix de revient et de signaler à l'autorité administrative tout intermédiaire qui réaliserait un bénéfice exagéré.

« Ils porteront spécialement leur attention sur les denrées contrôlées telles que céréales, son, pâtes alimentaires, malt et bières, chocolat, vins, etc... »

ART. 4. — « Ces comités n'ont pas le droit de plainte directe au procureur de la République.

« Les plaintes pourront seulement être proposées au sous-préfet ou au préfet.

« Tous les dossiers de plainte devront comporter un procès-verbal de l'audition de l'intermédiaire intéressé qui devra être convoqué devant le comité pour expliquer le détail de ses prix de revient, des frais de transport et de ses frais généraux. »

Le contrôle des polices judiciaire et économique ne pouvait être permanent; seul le consommateur pouvait l'exercer d'une façon continue mais bien souvent il aurait ignoré le taux de la taxe; aussi la loi du 20 avril 1916 a prescrit « à tout commerçant

ou vendeur l'affichage, dans un endroit bien apparent, des taxes fixées par le préfet ». Quand il s'est agi de produits livrés en paquets par le fabricant au détaillant et revendus tels par celui-ci, le prix maximum a été souvent indiqué sur le paquet; exemple : chocolat, tapioca, pâtes alimentaires.

CHAPITRE V

LES RÉSULTATS DE LA TAXATION

La taxation a-t-elle limité la hausse des prix, autrement dit, a-t-elle été respectée? Il n'est guère possible de donner une réponse d'ensemble à cette question. Tout d'abord la taxation au détail n'a réussi que dans les cas où elle s'est présentée comme mesure accessoire du contingentement. En ce qui concerne la taxation en gros, si pour certaines marchandises on peut dire qu'elle n'a été que rarement violée, pour d'autres, au contraire, la règle générale a été sa non-observation; ce sont celles dont la production est éparpillée dans le pays (ex. : le beurre, les œufs, les pommes de terre, etc...) exception faite des céréales.

Nous avons dit plus haut que la loi du 16 octobre 1915, qui n'avait institué qu'une taxation indirecte du blé à 30 frans le quintal, n'avait pas empêché les cours de s'élever à 33 et 35 francs;

cette taxe virtuelle, légalisée au taux de 33 francs par la loi du 29 juillet 1916, reçut alors une meilleure application, meuniers et boulangers s'étant montrés las de consentir des sacrifices. Enfin le décret du 30 novembre 1917 vint supprimer pour les céréales les derniers vestiges de la liberté du commerce, en les soumettant au régime de la réquisition générale; par là l'observation stricte de la taxe était assurée.

Si la taxation des prix de gros des marchandises dont la production est centralisée (charbon, sucre, chocolat...) a donné de bons résultats, c'est parce qu'elle a été établie assez équitablement et que le fabricant ou l'exploitant, conscient de son devoir, a limité, même volontairement, on l'a vu, ses bénéfices. De plus, par le fait même que cette production est centralisée, un contrôle sérieux pouvait être exercé sur les ventes. Pour la même raison toute la production est connue exactement et une égale répartition entre les consommateurs pouvait être faite, ce qui supprimait la concurrence entre acheteurs et par là un des facteurs de hausse. Chacun étant assuré de recevoir une quantité minimum, il est évident que nul ne consentait à payer plus cher que la taxe la marchandise à laquelle il avait droit.

En ce qui concerne le charbon, dans les dépar-

tements où furent créés les groupements, un office déterminait mensuellement le contingent revenant à chaque commune; ces quantités étaient livrées par le groupement aux marchands désignés par les maires qui fixaient la part du petit commerce, de la petite industrie et de la population civile, les établissements industriels et commerciaux importants n'étant pas ravitaillés ordinairement par les détaillants. Nombre de municipalités opéraient la répartition entre les ménages au moyen de cartes. Les chances de fraude étaient donc réduites; de plus les opérations des groupements charbonniers étaient contrôlées par l'administration.

Pour le sucre les organes de répartition existèrent sur tout le territoire. Toute la production était à la disposition du service du Ravitaillement civil qui, à l'aide d'agents répartiteurs pour le sucre cristallisé ou par l'intermédiaire des raffineries elles-mêmes pour le sucre raffiné, procédait à sa répartition entre les départements. Les comités départementaux de répartition, créés par le décret du 20 octobre 1916, évaluaient la consommation familiale et industrielle du département et étaient saisis de toutes les demandes de fournitures de sucre raffiné présentées par les commerçants ou les agents représentant des raffineries et de

sucres brut émanant des épiciers et des industries utilisant ou transformant le sucre. Ces demandes, dont ils vérifiaient le bien-fondé, étaient transmises aux agents répartiteurs ou aux raffineries suivant les cas; ceux-ci ne devaient faire de vente qu'aux comités ou aux parties prenantes désignées par eux. Le prix des quantités attribuées était réclamé par les agents répartiteurs ou par la raffinerie chargée de la livraison. Depuis janvier 1917, date à laquelle l'institution de la carte de sucre fut généralisée, la vente au détail se fait contre remise de coupons délivrés aux consommateurs; les détaillants sont approvisionnés dans la mesure des quantités vendues par eux à la suite du détachement des coupons; les coupons sont envoyés régulièrement au comité départemental.

Quant aux taxations des prix de détail des produits non contingentés visés au paragraphe ci-dessus, elles n'ont que rarement réussi; c'est que, malgré la taxe, la loi de l'offre et de la demande arrive à jouer si par le contingentement on ne rétablit pas l'équilibre rompu entre la production et la consommation.

Avec les autres denrées, celles dont la production est émiettée et pour lesquelles aucun essai de répartition n'a été tenté, nous avons assisté à la faillite

complète de la taxation aussi bien en gros qu'au détail.

La loi du 20 avril 1916 avait rendu la taxation facultative; certains préfets, en usant de ce droit, faisaient fuir de leurs départements les marchandises taxées qui étaient vendues dans les circonscriptions voisines où le préfet n'avait pas agi. Comme palliatif on généralisait alors la taxe; mais une surveillance active ne s'exerçait que sur certains marchés, alors que d'intolérables abus se pratiquaient sur d'autres, d'où la raréfaction des denrées sur les premiers. Des fraudes étaient, d'ailleurs inévitables; ainsi que le faisait remarquer spirituellement pour les œufs le rapporteur au Sénat de la loi du 20 avril 1916 « il est malaisé de mettre un garde-champêtre à la porte de chaque poulailleur ». Enfin ces taxes, établies dans de mauvaises conditions, favorisèrent le jeu des « mercantis ». L'exemple le plus probant est celui du beurre.

La taxe fut toujours édictée quand les prix menaçaient de trop s'élever. Les producteurs trouvant acheteurs au-dessus de la taxe, refusèrent de vendre au prix de cette taxe. A Paris les mandataires et les négociants en gros qui, nous l'avons vu, avaient, au début de la guerre, maintenu les cours à un taux raisonnable, refusèrent d'acheter du beurre au-

dessus de la taxe parce que, étroitement surveillés par la préfecture de police, ils ne pouvaient le revendre au prix maximum fixé. C'est alors qu'intervinrent les courtiers marrons, ceux qu'on appela les « mercantis », dont le public, affamé de beurre, se fit le complice. Certains de trouver acquéreurs, ils offrirent des prix de plus en plus élevés aux producteurs pour obtenir la marchandise; leur commission grossit en conséquence. Le marché régulier s'en trouva désaxé; les mandataires et les grossistes entre les mains desquels passait autrefois tout le beurre arrivant à Paris, virent leur commerce péricliter; chez les détaillants, approvisionnés par les mercantis, le commerce se fit dans l'arrière-boutique; c'est ce que reconnut le ministre lui-même dans sa circulatoire du 30 avril 1917 relative à l'abrogation de la taxe sur les beurres: « A la suite de l'application des taxes établies sur les beurres et fromages, en exécution de la loi du 30 octobre 1916, il a été constaté que les quantités de ces denrées, mises en vente sur les marchés publics dans certains centres importants de consommation, avaient sensiblement diminué.

« C'est ainsi qu'aux Halles centrales de Paris, les arrivages journaliers de beurre qui atteignaient, dans les premiers jours de février 1917, 29 000 kilogrammes, sont descendus à 8 000 kilogrammes dans

le courant du mois de mars. Il en a été de même dans plusieurs villes de province; notamment à Hazebrouck, il s'est produit sur le marché une raréfaction de beurre telle que la population s'est trouvée dans l'impossibilité complète de se procurer cette denrée et a réclamé la levée immédiate de la taxe.

« Par contre, tandis que les marchés publics étaient privés de marchandises, des personnes non spécialisées dans ce genre de commerce s'établissaient aux abords de ces marchés, notamment aux Halles de Paris, pour y recevoir des beurres venant directement des régions de production et pour les débiter clandestinement à des prix dépassant largement la taxe; on cite des exemples de vente de 9, 10 et 11 francs le kilogramme, pour des qualités cotées, d'après la taxe, 5 fr. 60 et 6 fr. 20 au détail. Cette perturbation du marché de Paris est telle que le 19 avril, tandis qu'il arrivait aux Halles 6 000 kilogrammes de beurre, 28 000 kilogrammes étaient recensés par l'octroi à l'adresse de personnes diverses et, sur ces 28 000 kilogrammes, 8 000 étaient réexpédiés immédiatement sur les départements du Nord.

« On peut dire avec certitude qu'aujourd'hui les taxes ne jouent pas plus en province qu'à Paris. »

Le commerce du beurre devint le monopole de ces

parasites, ce qui était d'autant plus dangereux qu'ils n'avaient nul souci de l'intérêt du consommateur et des décisions de l'autorité.

Tableau comparatif des arrivages des beurres et œufs aux Halles centrales durant la période allant de septembre 1917 à mars 1918 (époque où ces produits n'étaient pas taxés) et pendant la période correspondante septembre 1918-mars 1919 (où la taxe était en vigueur).

BEURRE.		
Mois.	Année 1917-1918.	Année 1918-1919.
Septembre . .	1 066 845 kilos.	371 836 kilos.
Octobre. . . .	1 137 549 —	312 699 —
Novembre . .	887 573 —	209 362 —
Décembre. . .	676 345 —	116 559 —
Janvier. . . .	536 100 —	60 498 —
Février. . . .	450 682 —	64 132 —
Mars.	487 588 —	73 926 —

ŒUFS.		
Mois.	Année 1917-1918.	Année 1918-1919.
Septembre	14 473 038	4 139 662
Octobre	13 631 323	1 690 990
Novembre	10 051 228	901 926
Décembre	10 591 271	1 057 195
Janvier	9 110 371	4 911 967
Février.	17 626 090	14 383 534

Taxation des œufs abolie le 4 janvier.

Le commerce honnête en fut également victime. On pensait pouvoir porter remède à cette situation par des réquisitions, telles que celles exercées par

certains préfets à la fin des marchés. C'est ce que réclamait le syndicat des crémiers; il demandait au préfet de police de faire saisir, chaque jour, dans les gares et bureaux de poste de la région parisienne, les expéditions de beurre, tant aux commerçants qu'aux particuliers, et de faire vendre aux crémiers, publiquement et à la taxe, aux Halles, par les mandataires et commissionnaires, la marchandise ainsi réquisitionnée; ils l'auraient ensuite revendue au public également au prix de la taxe. En réalité ces réquisitions auraient détourné les denrées des marchés. (Voir tableau comparatif, p. 133.)

On constate le même résultat pour la viande. La Chambre syndicale des commissionnaires en bestiaux de Bordeaux formulait ainsi ses griefs :

Considérant : 2° qu'alors que sur le marché aux bestiaux de Bordeaux les commissionnaires ont fait tous leurs efforts pour faciliter l'application du décret de taxation dans son esprit comme dans sa lettre, une tolérance excessive a, de notoriété publique, permis aux commerçants de certaines autres villes de vendre les animaux de boucherie et de charcuterie à des prix très supérieurs à ceux fixés par le décret;

3° Que la conséquence de cette tolérance a été l'afflux des animaux de choix vers les centres où

les prix n'étaient pas limités et leur raréfaction allant parfois jusqu'à leur disparition sur le marché de Bordeaux ; qu'ensuite de cette raréfaction les charcutiers et les bouchers de cette ville n'ont pas hésité, pour alimenter leurs étaux en animaux de choix, à commander aux marchands expéditeurs de bestiaux, des animaux à acheter au mieux, sans limitation de prix, et moyennant une commission par bête beaucoup plus élevée que celle habituellement perçue par les commissionnaires en bestiaux opérant sur le marché ; que les dits animaux introduits directement à l'abattoir échappent à tout contrôle des prix pratiqués, la déclaration de ces prix n'étant point faite à la direction des marchés et abattoirs et rendent illusoires tous les décrets et arrêtés de taxation ;

4° Qu'au résultat de ce qui précède il n'est pas possible de dire si la taxation a produit ou non des effets conformes à l'intérêt public, puisqu'elle n'a été réellement appliquée que sur le marché de Bordeaux et qu'il s'en est suivi pour ce marché, jadis centre d'arrivages d'animaux de tout premier choix, en provenance de la Dordogne, des Charentes, de la Vienne, de la Haute-Vienne et des Landes, un délaissement de ses approvisionnements habituels. Il est en effet reconnu que ceux-ci n'expédient sur le marché de Bordeaux que les

bestiaux de deuxième et troisième qualités, réservant ceux de première à des villes qui en assurent l'écoulement à des prix très supérieurs; il est également reconnu que la même région du Midi opère un triage dont elle a retranché les meilleurs sujets.

Par ces motifs, émet le vœu :

Que, pour mettre le marché de Bordeaux sur un pied d'égalité avec ceux des autres grandes villes, la taxe qui jusqu'à ce jour ne paraît pas avoir donné de résultats appréciables, soit abolie et le commerce rendu libre...

La taxe des produits non contingentés a donc été rarement observée. Un assez grand nombre de coopératives mêmes ont vendu au-dessus de cette taxe comme les autres commerçants et c'est chez elles qu'il a été relevé le plus d'infractions aux arrêtés de taxation parce que c'est au grand jour qu'elles opéraient alors que les autres marchands le faisaient en cachette. Les délinquantes ont été celles qui sont restées fidèles au « type de Rochdale » (vente au prix de détail et non au prix de revient et ristourne des trop perçus entre les sociétaires). Pendant la guerre des coopératives d'un autre genre se sont fondées et cer-

taines de celles existantes ont changé de méthode; elles ont entrepris de vendre à bon marché; l'exemple de la coopérative militaire de Cherbourg mérite d'être cité. L'officier qui l'a organisée a acheté lui-même des denrées chez les producteurs de la région et les a cédées au prix de revient. Il a concurrencé une coopérative très ancienne existant à Cherbourg « La Fraternelle » qui continuait à appliquer l'ancien principe; tous les adhérents de la Fraternelle sont venus acheter à la coopérative militaire et s'ils ne se sont pas retirés de l'autre c'est qu'ils étaient liés, ayant versé leur mise, et par crainte que la coopérative militaire ne subsistât après la guerre.

Par la taxe on avait abouti à un résultat opposé de celui qu'on escomptait: la publication des tarifs maxima provoquait l'éclosion immédiate des trafics clandestins favorisant les surenchères des spéculateurs.

CHAPITRE VI

LA SUPPRESSION DES TAXES

L'expérience des taxes n'avait donc pas réussi pour la plupart des denrées. De tous côtés des réclamations s'élevaient contre elles. Le public, trouvant plus de difficultés à s'approvisionner, en demandait la suppression. A Paris les ouvriers des abattoirs se mettaient en grève en signe de protestation; la taxe avait provoqué dans leur corporation une crise de chômage par suite de la diminution du chiffre d'affaires des chevil-lards, c'est-à-dire des bouchers en gros, leurs patrons. La guerre terminée, le gouvernement crut opportun de rétablir pour certaines marchandises la liberté du commerce.

Le mouvement de détaxe commença dès le début de janvier 1919, avec le riz, les légumes secs, les pâtes, les œufs, le lait condensé (décret du 4 janvier). Quels furent les effets immédiats? Les œufs, introu-

vables jusque-là, réapparurent sur les marchés; les cours montèrent ou plutôt on vendit ouvertement aux prix des anciennes ventes clandestines. Pour les autres produits on assista au contraire à une baisse. Le consommateur pensa que s'ils avaient été détaxés c'est qu'il y avait abondance; aussi il se décida à entamer les réserves qu'il avait accumulées depuis quatre ans; il y fut encore engagé par la perspective d'une amélioration des transports terrestres et maritimes. D'autre part, le détaillant, craignant voir la baisse s'accroître s'abstint d'acheter chez le grossiste et celui-ci chercha à écouler ses stocks avant que les prix ne diminuassent davantage; la rareté de la demande amena la baisse. Pour les denrées qui pouvaient être stockées les prix tombèrent vite : au 1^{er} janvier le riz se vendait en cachette jusqu'à 4 francs le kilog, les haricots indigènes 3 fr. 90 à 4 francs, le lait condensé 2 fr. 75 la boîte; en février les cours étaient les suivants : riz, 2 fr. 40 à 3 francs; haricots du pays, 2 fr. 80 à 3 fr. 40; lait condensé, 2 fr. 10 à 2 fr. 50.

A partir de cette date la baisse devait s'accroître davantage. Les besoins de l'armée s'atténuèrent, par suite de la démobilisation déjà effectuée d'un certain nombre de classes, et s'annonçaient comme devant se réduire encore. Le gouvernement procéda

alors à la liquidation des stocks de l'Intendance.

Les marchandises à écouler étaient naturellement des marchandises de longue conservation, pour la plupart provenant de l'importation : viandes salées, saindoux, lard, riz, légumes secs, huile, lait condensé, etc... Elles ont été mises en vente par l'intermédiaire des baraques « Vilgrain », des boucheries et épiceries contrôlées et des organismes créés par les municipalités, c'est-à-dire les boutiques municipales. Les cessions furent faites au cours du jour, de façon à permettre aux maisons possédant des stocks de les écouler à leur prix de revient, à condition de ne pas tarder à le faire. Le gouvernement escomptait ainsi abaisser sensiblement le coût de la vie; d'ailleurs il se proposait de renouveler ses approvisionnements tant qu'il n'aurait pas atteint ce résultat.

Cette politique des cessions de produits par le Ravitaillement n'était pas nouvelle. La loi du 20 avril 1916 sur la taxation des denrées et substances l'avait prévue dans son article 5 :

« Pendant la période d'application de la présente loi, il pourra être pourvu à l'approvisionnement de la population civile par voie d'achats amiables ou de réquisitions, en vue de cessions aux communes, des denrées et substances visées à l'article 1^{er}.

« Le droit de réquisition est exercé dans chaque

département par le préfet, sous l'autorité des ministres compétents; il ne portera que sur les objets taxés. »

Ce texte a été complété par l'article 1^{er} de la loi du 4 avril 1918 autorisant l'acquisition de certaines denrées de première nécessité.

« Pendant la durée des hostilités et les trois mois qui suivront leur cessation, le ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement est autorisé à pourvoir, par voie d'achats amiables ou de réquisitions, aux besoins de la consommation civile en :

« Graines oléagineuses.

« Riz.

« Mil.

« Semoule, pâtes alimentaires, tapioca.

« Viandes salées ou conservées.

« Poissons salés ou conservés.

« Boissons alimentaires.

« Rhum.

« Poivre.

« Fourrages et pailles.

« Le droit de réquisition est exercé dans chaque département par le préfet, sous l'autorité du ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement et dans les conditions prévues à l'article 6 de la loi du 20 avril 1916. »

Les conditions d'application du principe avaient

été réglées par le décret du 30 juin 1916, article 1^{er} :

« Les demandes sont présentées par le maire en vertu de délibérations du conseil municipal. Ces délibérations, soumises à l'approbation du préfet, déterminent la nature des denrées et substances, les quantités nécessaires et portent engagement de payer le prix qui sera ultérieurement fixé.

« Les demandes sont instruites et centralisées par les préfets qui les transmettent, avec avis motivé, au ministre du Commerce ou au ministre de l'Intérieur suivant les distinctions établies au paragraphe 1^{er} de l'article 7 du présent décret. »

« La vente à la consommation locale des denrées et substances cédées aux communes peut être effectuée :

« Soit par l'intermédiaire de collectivités telles que syndicats, sociétés coopératives de consommation, etc. ;

« Soit par l'intermédiaire de commerçants approvisionneurs ;

« Soit en régie directe dans les magasins gérés pour le compte de la commune.

« Le mode de vente est fixé par délibération du conseil municipal soumise à l'approbation du préfet.

« Ces délibérations déterminent également les prix de vente à consentir par la commune, ainsi

que les conditions à imposer pour éviter toute spéculation.

« Le prix de vente ne doit, en aucun cas, être inférieur au prix de revient. Celui-ci est déterminé par le prix de cession à la commune et, s'il y a lieu, les frais de transport auxquels le conseil municipal a la faculté d'ajouter tout ou partie des frais accessoires. » (Art. 11 du décret du 30 juin 1916.)

Les conditions, que le décret mettait à l'octroi des cessions, étaient si nombreuses qu'aucune municipalité, à l'exception de Paris et de quelques autres grandes villes, n'avait osé formuler des demandes de cessions. La Ville de Paris tenta plusieurs fois l'expérience en 1916 et 1917; les denrées achetées étaient des pommes de terre et des légumes secs. Au début de 1918 (délibération du 25 mars 1918) le conseil municipal décida la création de boucheries municipales et de boucheries contrôlées. Les boucheries municipales furent alimentées par le service du Ravitaillement; la viande, livrée en quartiers à la Ville de Paris, était découpée dans un étal central géré par la préfecture de Police; les morceaux pesés étaient étiquetés et transportés dans les magasins de vente; toutes les opérations de répartition, transport, gestion, furent assurées par la Préfecture de la Seine. Le nombre des boucheries ouvertes d'abord

restreint (douze le 18 mai 1918) augmenta rapidement (vingt-quatre le 22 juin 1918). Quant aux boucheries contrôlées elles reposaient sur le principe suivant : les prix de vente étaient arrêtés par le préfet de Police, soit que les propriétaires de ces boucheries se fournissent par leurs propres moyens, soit qu'ils fussent approvisionnés par la ville; une majoration de 0 fr. 50 par kilogramme sur les prix de gros leur était accordée comme rémunération.

A côté de ces quelques municipalités et bien que la loi du 20 avril ait posé le principe que les cessions ne pouvaient être faites qu'aux communes, des attributions de denrées furent consenties aux coopératives des usines de guerre, des mines ou des chemins de fer ou plutôt à l'Office de l'Alimentation du personnel des usines de guerre, institué par le ministre de l'Armement, et auquel étaient affiliées les coopératives. Cet office avait pour fonction d'assurer l'approvisionnement des coopératives adhérentes et de répartir entre elles les attributions de denrées obtenues directement du Ravitaillement. Cette situation spéciale de l'Office de l'Alimentation prit fin le 6 août 1918 : les coopératives adhérentes furent assimilées aux coopératives ordinaires de consommation.

A cette époque le régime des cessions est modifié.

C'est au département et non plus aux communes que le Ravitaillement accorde les allocations de denrées. La répartition dans le département en est faite entre les parties prenantes (municipalités, coopératives, commerçants approvisionneurs) par un Office départemental placé sous la direction du préfet et constitué par les représentants de toutes les catégories de cessionnaires.

En fait, comme toutes les questions ne peuvent être examinées en détail par cet office, c'est à un bureau exécutif émanant de cet office qu'est confié le travail. Le rôle de ce bureau consiste à établir les programmes départementaux de réquisition, effectuer le paiement des denrées, fixer les prix de cession aux vendeurs et contrôler les ventes de ces produits.

Les cessionnaires de denrées sont les municipalités, les coopératives et les commerçants, mais dans certains départements l'office ne veut connaître que les communes; coopératives et commerçants obtiennent alors les marchandises par l'intermédiaire des maires; les communes peuvent procéder elles-mêmes à la vente des denrées à l'aide de magasins municipaux (les baraques à Paris). Les prix de rétrocession sont fixés par l'office de manière à couvrir ses frais; un prix limite pour la vente au détail est établi par lui

après accord avec les cessionnaires; au cas où le produit est taxé, le prix de vente est celui de la taxe.

Jusqu'en février les quantités envoyées aux offices étaient insuffisantes pour provoquer une baisse appréciable; à partir de cette date les attributions furent plus importantes; les prix de détail, fixés d'abord au taux de la taxe pour permettre aux commerçants de vendre sans perte leurs réserves, furent abaissés; le riz, par exemple, tomba à 1 fr. 10 le kilogramme.

Ces ventes devaient régulariser les cours. Certaines des taxes encore existantes à cette époque furent abrogées : celle de la viande par décret du 7 mars 1919; celle du lait, du beurre, du fromage, du chocolat par décret du 23 mars 1919.

Quel fut l'effet de cette mesure? Pour le chocolat elle n'eut aucune conséquence, la Chambre syndicale des chocolatiers ayant décidé de maintenir ses anciens prix. Quant à la viande, la suppression d'une prescription qui n'était appliquée nulle part passa inaperçue; de plus les cessions considérables de viandes frigorifiées et salées par le Ravitaillement empêchent ici de tirer une conclusion.

La situation est plus nette pour le lait et ses dérivés. La levée des prix maxima eut pour résultat apparent la hausse immédiate; en réalité on vendit

au grand jour aux anciens prix d'arrière-boutique; l'infime partie des transactions qui se faisaient au taux de la taxe se fit dès lors au prix courant; malgré tout la décision eut un effet salubre : les marchés furent assainis par la disparition des trafics clandestins.

CHAPITRE VII

LES TAXATIONS A L'ÉTRANGER

Le renchérissement de la vie s'est manifesté dans tous les pays, belligérants et neutres; tous ont adopté des mesures plus ou moins appropriées pour le combattre. Le caractère de ces mesures a varié avec le degré d'acuité de la crise et le tempérament de chaque peuple.

Ainsi l'Allemagne a été soumise à une réglementation compliquée et sévère; la nécessité imposait d'y recourir et l'esprit de discipline du peuple permettait de le faire; au contraire, en Angleterre, pays du libéralisme politique et économique, le gouvernement ne s'est décidé qu'assez tard et seulement devant le mécontentement populaire à abandonner sa tradition du « laisser-faire ».

Tous les gouvernements ont pratiqué ce remède simpliste qu'est la taxation et l'ont appliqué sur une plus grande échelle que la France; chez nous,

en effet, c'est à regret qu'elle a été édictée, le précédent historique du maximum n'étant pas pour nous encourager à persévérer dans cette voie.

1° LES TAXATIONS EN ALLEMAGNE.

Dès les premiers jours de la guerre, le gouvernement allemand sollicita des Chambres le vote d'une loi autorisant la taxation des denrées; ce fut la loi du 4 août 1914 :

ART. PREMIER. — « Pour la durée de la présente guerre, des prix maxima peuvent être fixés pour les articles de consommation journalière, notamment pour toutes les denrées alimentaires et les fourrages de toutes sortes, ainsi que pour les produits naturels bruts, le combustible et les matières servant à l'éclairage. »

ART. 3. — « Les autorités centrales de chaque pays ou les autorités désignées par elles, promulguent les ordonnances et règlements d'application nécessaires. »

Jusqu'en août 1915, seules les villes usèrent de la taxation. La ville de Königsberg y recourut la première; sa liste de prix maxima comprenait 52 articles dont 45 produits alimentaires; la plupart des centres importants limitèrent leur activité à quelques denrées indispensables comme le lait.

L'application locale des taxes a' pour effet de faire fuir la marchandise vers les marchés non réglementés. La taxation, pour avoir quelque chance de succès, doit être généralisée; on procéda par étapes; dans chaque État fédéré des taxations furent édictées par le gouvernement local; ainsi le gouvernement saxon, par une ordonnance du 25 août 1915, prescrivit à toutes les communes de Saxe de plus de 5 000 habitants de fixer un prix maximum pour le lait; des différences inexplicables dans les tarifs maxima d'État à État montrèrent la nécessité d'une réglementation des prix pour tout l'Empire.

L'essai fut tenté pour le beurre indigène par le Bundesrat le 22 octobre 1915. Le chancelier reçut le droit de fixer, sur l'avis d'un comité d'experts composé de propriétaires de laiteries, de marchands en gros et au détail, les prix de vente en gros du beurre à Berlin; ces prix servaient de base à l'établissement des prix dans toute l'Allemagne. Dans chaque pays les autorités centrales déterminèrent les prix maxima de gros en s'appuyant sur ceux de Berlin et sur les circonstances locales; quant aux prix maxima de détail, c'est aux communes que revenait le soin de les fixer; les villes de plus de 10 000 habitants étaient tenues de taxer; les autres en recevaient simplement le droit.

Pour d'autres denrées, les pommes de terre, par

exemple, la méthode inverse fut appliquée; le chancelier fixait les prix maxima de vente par les producteurs; les prix de détail étaient fonction des prix à la production; dans le premier cas, au contraire, c'étaient les derniers qui étaient fonction des premiers.

Parfois l'ordonnance divisait le pays en régions économiques et fixait les prix limites pour chacune d'elles, exemple l'ordonnance du 4 novembre 1915 pour la viande de porc.

Prix par 50 kilogrammes.

	Bêtes pesant de 80 à 100 kilos.	Bêtes pesant de 60 à 80 kilos.	Bêtes pesant moins de 60 kilos.
Koenigsberg	90 marks.	75 marks.	60 marks.
Breslau	95 —	80 —	65 —
Berlin	100 —	85 —	70 —
Dortmund	102 —	87 —	72 —
Essen	105 —	90 —	75 —
Aix-la-Chapelle . . .	107 —	92 —	77 —
Francfort-s.-le-Mein.	108 —	93 —	78 —
Metz.	110 —	95 —	80 —

La compétence des autorités communales dans la question envisagée apparaissait bien douteuse. Aussi certaines municipalités créèrent des offices pour l'examen des prix et l'établissement des maxima.

Le 19 août 1915 les représentants des communes

de Gross-Berlin (Union de la ville de Berlin et des principales communes suburbaines) constituaient un comité chargé de déterminer le prix des principales denrées alimentaires. Le prix de chaque sorte de marchandises était établi par une commission spéciale placée sous la direction de l'office.

Tous les intérêts en cause étaient représentés dans ces commissions qui comprenaient des producteurs, des grossistes, des détaillants et des consommateurs. Les délégués des consommateurs étaient nommés par l'Association pour les intérêts des consommateurs, les coopératives de consommation et les syndicats. Les éléments servant à l'élaboration des prix par chaque commission étaient les rapports quotidiens de l'administration des Halles sur les prix, sur les quantités reçues et exportées.

Ces organismes reçurent vite la consécration officielle. Une ordonnance d'empire du 25 septembre 1915 rendit obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants la création d'offices d'examen des prix ; dans les communes de moindre importance ils furent facultatifs. Ils étaient formés mi-partie de producteurs et négociants et mi-partie de consommateurs. Un triple rôle leur était assigné :

1° Établir des prix en rapport avec les situations locales, en utilisant leurs connaissances des condi-

tions du marché, et sur la base des frais de production, de transformation et autres; pour faciliter leur travail, le droit d'exiger la présentation de factures, lettres de voiture, correspondance commerciale leur était reconnu;

2° Surveiller le commerce et poursuivre les infractions;

3° Expliquer aux consommateurs les raisons du renchérissement des vivres et la nécessité des restrictions.

La tâche des autorités communales était donc réduite; elle se bornait à la publication des prix fixés par l'office. Tous ces offices étaient rattachés à un office central impérial siégeant à Berlin et composé de membres du Bundesrat et du Reichstag, de représentants de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et des consommateurs. Ce conseil était chargé de surveiller les offices locaux, de les diriger dans leur action et de fournir toutes indications au chancelier d'abord, puis au dictateur des vivres auquel ressortirent plus tard toutes les questions intéressant le ravitaillement du pays.

Ce qui caractérise la réglementation des prix en Allemagne, c'est la sévérité par laquelle on tenta de la faire respecter. Des pénalités très dures frappaient l'accaparement et la vente à des prix excessifs : un an à six ans de prison, amende de

10 000 marks, perte des droits civiques; la marchandise en stock était confisquée et, à la différence de la législation française, l'autorité administrative fixait l'indemnité d'expropriation sans recours en justice; enfin le droit de commercer était retiré au coupable.

La recherche des infractions était confiée, en même temps qu'aux autorités compétentes, aux offices pour l'examen des prix et la surveillance du commerce privé. L'office de Berlin se divisait en quatre sous-comités ayant chacun le contrôle des produits suivants :

- a) Légumes, pommes de terre, fruits;
- b) Viande, charcuterie, graisses, poissons;
- c) Lait et dérivés, œufs, graisses végétales et huiles;
- d) Légumineuses, riz, orge mondé, denrées coloniales, conserves.

Plus encore que les autorités civiles, les autorités militaires ont veillé à l'application de ces mesures. Ainsi, en Bavière, elles ne se firent pas faute de recourir aux moyens énergiques pour faire observer les arrêtés de taxation; en cas de refus de vendre au prix fixé, la marchandise était saisie immédiatement et remise à l'acheteur.

Comme en France, les coopératives ont été utilisées dans la lutte contre la vie chère; certaines

devinrent des organismes officiels. Ainsi la plus importante de toutes, « la Société centrale d'achat » dont le siège social est à Berlin, fut reconnue d'utilité publique par l'État et reçut le pouvoir de réquisition et de fixation des prix sur certaines marchandises non taxées par l'autorité. Les ventes directes par les communes ont été favorisées et, pour la distribution de ces produits, le système des cartes a été largement employé.

La vente contre tickets a été étendue en ce qui concerne certaines denrées, telles les pommes de terre, à toute l'Allemagne; le gouvernement avait compris qu'il n'est de taxation viable que celle fondée sur une égale répartition entre tous, celle-ci faisant disparaître la concurrence entre acheteurs. Mais cette répartition n'est possible que si la quantité à partager est parfaitement connue; or le gouvernement allemand, qui n'avait rien négligé dans la préparation de la guerre, avait fait procéder, dès les premiers jours du conflit, à un recensement général des ressources alimentaires dans tout le pays; l'opération était renouvelée régulièrement par les autorités de chaque état fédéré; producteurs, négociants, détenteurs quelconques de produits alimentaires devaient en faire la déclaration; des peines exemplaires frappaient les déclarations inexactes; mais les perquisitions étaient un avertis-

sement de mieux cacher et une contrebande active se fit sur les stocks et sur les prix.

Malgré cette réglementation sévère les taxations furent souvent éludées et le gouvernement, pour faire sortir la marchandise, dut à tout instant relever les tarifs maxima.

2° LES TAXATIONS EN ANGLETERRE.

Les mesures de rigueur, appliquées dès la déclaration de guerre par l'Allemagne, n'ont été employées par l'Angleterre qu'après l'échec de la politique de persuasion. Le gouvernement britannique fit d'abord appel à la bonne volonté de tous pour obtenir une réduction de la consommation. Des ligues se formèrent dans lesquelles chaque membre prenait l'engagement de se rationner; en récompense de ce sacrifice, il lui était accordé le droit de porter un insigne et de l'apposer à la porte de son habitation. La classe moyenne fut la seule à suivre le conseil du contrôleur des vivres. La guerre sous-marine accentua la hausse jusqu'alors assez faible; au début de 1917 des grèves éclatèrent dans tout le pays en signe de protestation contre la cherté de la vie. Le gouvernement, pressé d'agir, recourut à la taxe; elle fut presque sans effet; ainsi le pain se vendit 12 pence les quatre livres. L'agitation

ouvrière menaçait de reprendre; le Food Controller, Lord Rhondda, promit alors le pain à 9 pence mais, pour arriver à ce résultat, l'État dut se charger de l'importation du blé et revendre à perte en Angleterre.

L'augmentation du prix de la viande avait été particulièrement sensible. Le gouvernement limita le prix du bœuf au détail mais, pas plus que celle du pain, cette taxe ne fut respectée. Lord Rhondda annonça alors aux Communes qu'il allait compléter cette taxe par celle de la viande sur pied; cette mesure n'ayant pas été prise de suite, les éleveurs s'efforcèrent de vendre leur bétail avant sa mise en vigueur et quand, en décembre 1917, elle fut publiée, les arrivages cessèrent sur les marchés. Cette crise de quantité put être conjurée sans trop de difficultés grâce aux importations considérables de viande frigorifiée.

Le gouvernement se décida à renouveler pour la viande l'expérience tentée pour le pain : le commerce de la viande fut placé tout entier sous la direction de l'Administration : toutes les bêtes vendues pour l'abattage durent l'être sur un marché à un acheteur du gouvernement aux prix maxima fixés. Ces acheteurs opéraient ensuite la répartition des animaux entre les bouchers sur la base de leur chiffre d'affaires. Une juste répartition était égale-

ment assurée entre les consommateurs : le 25 février 1918 le rationnement obligatoire de la viande, du beurre et de la margarine commença à jouer au moyen d'une carte de vivres. Le coupon de viande donnait droit à un achat de 4 pence (0 fr. 45) et la moyenne des consommateurs avaient droit à quatre coupons par semaine; ce système se complétait d'une taxation de tous les morceaux au détail.

Les autres produits contrôlés ont été le lard, le thé, le fromage, les confitures.

La procédure de la détermination des prix fut sensiblement la même que celle usitée en Allemagne. Les prix de base étaient fixés par le contrôleur des vivres; quant aux prix de détail, ils étaient établis par les comités locaux, composés mi-partie de consommateurs et mi-partie de producteurs et intermédiaires. Ces comités, nommés par les autorités locales, fonctionnaient sous la direction du Food Controller; leur rôle consistait dans l'élaboration des maxima d'un certain nombre de denrées et dans la surveillance de la vente de ces mêmes marchandises.

Le gouvernement anglais, qui n'était entré que sous la pression des événements dans la voie de la taxation, recourut ensuite directement à ce procédé en cas de cherté de n'importe quel produit, même des bonbons et du whisky.

Tableau comparatif des prix maxima de quelques denrées
en France et en Angleterre au 1^{er} octobre 1918.

	France.	Angleterre.
Froment (prix à la produc- tion).	75 fr.	41 fr. 35
Seigle	55	41 35
Orge.	55	41 35
Avoine	55	39 85
Maïs.	55	
Sarrazin.	55	
Pain (le kilo).	0 55	0 45
Sucre (prix de détail), le kilo raffiné.	2 05	1 70
Sucre (prix de détail), le kilo cristallisé	1 90	1 55
Lait (le litre), prix de base.	0 375	0 62
— — , prix de dét..	0 80	0 83
Beurre du pays (prix de détail), le kilo	10	6 40
Beurre végétal (prix de vente par le fabricant)	485	385
Beurre végétal (vente en gros par le commerçant).	489	407
Beurre vég. (vente au dét.).	5 50	4 51
Œufs (la pièce).	0 50	0 50
Pommes de t. (prix de base).	35 et 38 fr. { suivant	17 35 { les
Riz (prix de détail), le kilo.	2 fr. { qualité.	0 87 { 100 kg.

Les prix ont été calculés au pair du change.

3° LES TAXATIONS DANS DIVERS AUTRES PAYS :

ITALIE, SUISSE.

Dans ces deux pays l'élévation des cours s'est également manifestée et, pour y remédier, on a fixé les prix par voie d'autorité. Comme ailleurs la technique de la taxation a été la suivante : prix de

base déterminés par l'administration centrale, prix de détail par l'administration locale, c'est-à-dire en Italie et en Suisse par l'assemblée communale. De même qu'en France les maxima ont été établis en s'appuyant sur le nombre des seuls intermédiaires utiles.

Ainsi tous les Etats ont combattu la hausse par diverses mesures, entre autres la taxe dont il nous reste à apprécier la valeur.

CHAPITRE VIII

ÉTUDE CRITIQUE DE LA TAXATION

Au seul point de vue théorique et abstraction faite de toute autre considération, la taxation soulève une critique irréfutable : elle se propose, en effet, de comprimer les cours ; mais d'une part, elle rend ainsi les prix accessibles à un plus grand nombre de consommateurs et, d'autre part, elle fait disparaître l'appât des profits élevés pour le producteur ; loin de supprimer la cherté, elle la perpétue. Au contraire la hausse, jouant librement, trouve rapidement sa limite ; suivant l'expression « cherté foisonne », elle suscite une production plus grande et fait se resserrer la consommation ; de la diminution de la demande et de l'augmentation de l'offre résulte la baisse. C'est pourquoi l'école libérale a toujours et justement condamné la limitation des prix comme aboutissant à un résultat opposé au but cherché.

Ainsi, en tout temps, quand il s'agit de produits dont la demande est élastique, la taxation, qu'on préconise comme remède à la hausse, ne fait qu'aggraver le mal lui-même. Au contraire, pour les produits de première nécessité, dont la demande varie peu, et dans une période comme celle que nous venons de traverser, l'emploi de la taxe peut se justifier en principe. En effet la limite naturelle à la hausse suppose un régime de libre concurrence fonctionnant d'une façon parfaite ; or, pendant la guerre, il n'en pas été ainsi ; les entraves soit légales soit matérielles aux importations, l'énorme déficit de la production nationale ont causé une telle raréfaction des approvisionnements que les vendeurs ont joui d'un véritable monopole ; assurés de trouver preneurs de leurs marchandises, ils ont pu majorer à l'excès le prix de leurs services. C'est pourquoi les gouvernements ont voulu, par la taxation, limiter les profits, réduire la hausse à ce qu'elle a de naturel ; mais la mise en pratique de cette idée présente d'énormes difficultés.

A quels produits doit s'appliquer la taxation ?

— C'est donc seulement aux produits indispensables à la vie que doit s'appliquer la taxation ; pour les autres, la hausse se bornera d'elle-même par la diminution de la consommation. Il est vrai

que leur cherté peut préjudicier à la vente des produits de première nécessité : ainsi les gâteaux et les bonbons étant chers, les fabricants augmenteraient leur production risquant ainsi de provoquer la hausse de la farine et du sucre ; mais, dans ce cas, il est facile, et c'est ce qui a été fait dans de nombreux pays, en France notamment, d'interdire ces fabrications. Cependant la question n'est pas toujours aussi simple, tant s'en faut, nous le verrons ; les rapports économiques sont souvent plus complexes. Malgré cette limitation le champ d'action de la taxation est extrêmement vaste et semé de difficultés sans nombre.

A quelle étape de la circulation taxer les marchandises? — Une seconde question qui se pose est celle de savoir à quel moment le produit doit être taxé. La taxe à la production seule est à repousser ; les marchands continueraient à vendre aux mêmes prix et la partie du gain retranchée au producteur viendrait accroître leur bénéfice sans profiter au consommateur ; de plus, le stimulant des prix élevés diminuerait pour le producteur ; la taxe tendrait à restreindre la production.

La taxation chez le dernier vendeur semble nécessaire et même suffisante. On peut penser que tous les prix s'établiront en considération de celui

du détail; le détaillant achètera à un prix qui lui laissera un bénéfice convenable, ainsi que les divers intermédiaires qui le précèdent. Mais, en pratique, chacun restreint à l'excès le gain de son acheteur. C'est ce qui est arrivé pour l'avoine en France; le décret du 2 mai 1916 avait fixé le prix maximum à la consommation de l'avoine noire à 29 francs le quintal. Les agriculteurs exigèrent des grainetiers ce prix de 29 francs; la taxe unique mettait ces commerçants dans l'impossibilité d'acheter pour revendre et d'approvisionner le marché; il fallut établir deux taxations : l'une chez le producteur à 29 francs les 100 kilogs, l'autre à la consommation à 31 francs.

Il ne suffit pas de taxer chez le producteur et chez le détaillant; entre ces deux vendeurs s'intercalent souvent des intermédiaires utiles, marchands de gros et de demi-gros. Il faut donc également taxer le gain de chacun d'eux, ce qui complique singulièrement la tâche de l'autorité administrative.

La taxation chez le producteur. — Sous peine de décourager la production, la taxe chez ce premier vendeur ne peut être inférieure à son prix de revient. Or ce n'est pas chose aisée que de déterminer ce prix de revient, en particulier pour les produits agricoles.

La plupart du temps le cultivateur lui-même n'est pas en mesure de le faire; à plus forte raison l'autorité administrative en est-elle incapable. Ce prix se compose d'une foule d'éléments qu'il n'est guère possible d'apprécier exactement : ce sont le coût des semences, des engrais, des divers travaux nécessaires à la production de chaque denrée, la part correspondante du loyer et du gain du fermier. De plus le prix de revient varie avec chaque exploitation; cette inégalité résulte de la fertilité et du morcellement différents des terres ainsi que des aptitudes plus ou moins grandes de l'agriculteur. On ne peut guère songer à établir une taxe spéciale pour chaque exploitation; laquelle fixer alors? L'insuffisance des approvisionnements exige de ne tarir aucune source de production; la taxe doit donc être fixée au prix de revient de l'entrepreneur le moins favorisé. Dans un régime de libre-échange c'est autour de ce prix de revient qu'oscille le prix du marché; en effet si le prix de vente tombe au-dessous de son prix de revient, cet entrepreneur est éliminé; la production diminue donc et il en résulte un relèvement des prix permettant à cet entrepreneur de ne plus produire à perte et de reprendre son exploitation.

Comment déterminer le prix de revient de ce producteur? Faire une enquête auprès de chaque

exploitant; mais celui-ci aura tendance à grossir ses chiffres; il faudra donc les vérifier, ce qu'on ne peut faire sûrement. Accepter ses données, c'est entretenir la cherté; les réduire d'un certain pourcentage, c'est risquer de faire travailler à perte certains producteurs qui cesseront de cultiver, car on ne sait s'il y a réellement exagération et dans quelle proportion. On peut penser à se baser sur les cours du marché libre; de cette façon on ne préjudicie à aucun vendeur mais on consacre la hausse résultant des manœuvres illicites, ce qui est contraire au but de la taxe; il faut donc réduire ces cours; mais dans quelle mesure la hausse est-elle anormale? Souvent l'autorité, pressée d'agir, adopte comme taxe la moyenne des prix de revient résultant de ses enquêtes, procédé aussi dangereux que les précédents.

La taxation à chacune des étapes de la circulation. — La taxation chez les divers intermédiaires n'est pas moins ardue que celle chez le producteur. Tout d'abord, il faut établir le nombre des intermédiaires utiles, ne pas en retrancher, ce qui troublerait le commerce de détail dans ses approvisionnements et la production dans ses débouchés, ni en ajouter, ce qui exagérerait le prix de vente au consommateur. Or le nombre de ces intermédiaires

varie non seulement suivant les produits mais encore suivant l'importance de la maison de détail ; la grande maison d'alimentation, par exemple, se fournit directement chez le producteur, tandis que la petite épicerie de quartier est obligée de s'adresser au marchand de gros et même de demi-gros, ce qui augmente son prix de revient.

C'est également à ce prix de revient que doit être fixé le prix maximum de vente par chacun de ces intermédiaires. Au prix d'achat, premier élément de ce prix de revient, s'ajoutent les frais de transport. Ces frais ne sont pas les mêmes si le transport se fait par terre ou par eau. Le coût du transport par fer peut être connu d'une façon précise par les tarifs de chemins de fer qui sont immuables ; au contraire le fret est un facteur plus incertain ; il varie suivant les saisons ; il faut également compter les surestaries, très élevées pendant la guerre, les frais de chargement, de déchargement, de camionnage, les avaries, les pertes possibles qui augmentent le prix de revient.

L'évaluation des frais de transport suppose connue la distance du lieu de production au lieu de consommation ; or les sources d'approvisionnement d'une ville peuvent varier ; ainsi, par suite de l'occupation d'une partie des départements de l'Aisne et de la Marne, il fallut puiser dans les

départements plus éloignés de la Manche et de la Côte-d'Or la quantité de lait manquant à la capitale. Il en est résulté une augmentation des frais de transport et par suite du prix de vente. Tabler la taxe sur le rayon habituel de ramassage c'est empêcher ce rayon de s'étendre si c'est nécessaire. Pour ramener les arrivages au niveau des besoins, un relèvement de la taxe s'impose mais cette mesure intervient toujours trop tard, après que la diminution des approvisionnements s'est déjà fait durement sentir. Le régime de la liberté commerciale assure au contraire cette adaptation des ressources aux besoins automatiquement, sans heurt ni à-coup.

Le prix de revient comprend en outre la part des frais généraux qui grève l'unité de marchandise. Ces frais sont très divers suivant les catégories de commerçants. Ils sont proportionnellement plus élevés pour le petit détaillant que pour le grand magasin; celui-ci, ayant un gros débit, achète par grandes quantités, par conséquent meilleur marché, et renouvelle plus souvent ses approvisionnements que le petit commerçant; ce dernier supporte donc une perte d'intérêts, des frais de conservation plus élevés, ce qui l'oblige à vendre plus cher que son puissant concurrent; malgré tout le client accepte ce prix fort en échange de la « commodité que

« constitue pour lui la proximité » comme le fait remarquer M. le sénateur Perchot dans son rapport sur le projet de loi relatif à la taxation des denrées et substances.

« Sur quelle base, dans ce cas, ajoute le rapporteur, sera établie la taxation? Tiendra-t-on compte du prix de revient du petit épicier? Il sera bien difficile de le connaître sans une enquête auprès de tous les détaillants, et encore les résultats de cette enquête seront-ils sujets à caution. En admettant que, malgré tous les obstacles, on réussisse à déterminer le prix de revient exact de l'épicier qui exploite dans les conditions les plus onéreuses et qu'on le prenne pour base de la taxation, à quoi aboutira-t-on? A la consécration officielle de prix très voisins des prix les plus élevés actuellement pratiqués. Mais alors, ce sera la possibilité pour les grandes maisons de rehausser leurs prix, car, il ne faut pas se le dissimuler, le prix maximum deviendra, à peu de chose près, le prix courant.

« Si, au contraire, on fait une moyenne, si on taxe plus bas que le prix nécessaire pour rémunérer tous les détaillants, on met un certain nombre d'entre eux, les moins importants, dans l'obligation de vendre à perte. On donne un monopole de fait à quelques puissantes organisations, qui auront vite fait de s'entendre secrètement, malgré toutes les

rigueurs de la loi, pour imposer leurs prix et faire relever la taxe. »

La taxation des produits importés. — Ici encore ce serait paralyser le commerce de ne pas faire coïncider la taxe avec le prix de revient, que l'importation soit la seule source de nos approvisionnements, comme pour le café, ou qu'elle constitue simplement l'appoint nécessaire à notre production, comme pour le sucre, le charbon, les céréales. Dans ce dernier cas il ne peut y avoir de taxe différente pour le produit français et le produit étranger; l'unification se ferait mais au prix le plus élevé; c'est ce qu'on a constaté en France pour le charbon; la vente au détail s'effectua dans les départements, où n'existaient pas de groupements charbonniers, au prix du charbon anglais quelle qu'en fût l'origine. La taxe doit donc être unique, à moins de supprimer la liberté d'achat des détaillants, d'en faire des régisseurs intéressés pour le compte d'un organisme administratif, intermédiaire nécessaire entre le producteur ou l'importateur et les autres vendeurs, tel qu'on le fit pour le sucre ou le charbon.

Si la détermination du prix de revient des produits français présente de grosses difficultés, on se trouve en présence d'une quasi-impossibilité quand

il s'agit de produits importés. Le prix d'achat, le fret, les surestaries sont des éléments d'une variabilité extrême en temps de guerre; aussi a-t-on hésité à en faire usage; on y recourut pour le charbon anglais mais cette taxation s'appuyait sur la taxation anglaise des charbons au port d'embarquement et sur la limitation des frets édictée par les deux gouvernements alliés pour le transport de ce charbon sous pavillon national.

La taxation des denrées périssables. — Des difficultés également insurmontables se présentent pour la taxation des denrées périssables. « Si un retard dans le transport a eu pour résultat de gâter la moitié des arrivages de poisson d'une journée, interdira-t-on aux commerçants ainsi lésés de compenser la perte subie par un relèvement de leurs prix de vente? Et si une tempête a sévi sur les côtes de l'Océan, exigera-t-on que les pêcheurs qui ont réussi, à grand'peine et en courant les plus graves dangers, à ramener un petit nombre de poissons, les vendent au même prix que le jour où il y a surabondance?

« Or le poisson, s'il est le type de la denrée périssable n'est pas la seule : quantité de produits de première nécessité sont susceptibles de se détériorer rapidement et n'arrivent qu'irrégulièrement

sur les lieux de consommation. Pour tous ceux-là, il serait nécessaire de modifier chaque jour le prix maximum, ce qui reviendrait à mettre entièrement le marché entre les mains de l'autorité administrative. » (Rapport de M. Perchot, sénateur.)

La taxation des diverses qualités. — La confusion des produits étrangers et des produits français s'oppose à l'application de deux taxes distinctes, de même que l'impossibilité, dans laquelle se trouve le plus souvent le consommateur de reconnaître à première vue la qualité de la marchandise, rend illusoire la taxation suivant qualité. Ainsi la taxation du beurre à Paris en 5 catégories a eu pour résultat la disparition complète de tous les beurres fins du marché en même temps que les beurres de dernier choix se vendaient sous l'étiquette des premiers; la limitation du prix de la viande a eu les mêmes conséquences. La taxe pousse le vendeur à s'approvisionner au meilleur marché pour accroître son bénéfice, elle tend donc à abaisser la qualité.

Quelle autorité doit taxer? — Toutes ces difficultés ont leur répercussion sur le choix de l'autorité investie du droit de taxer. L'autorité communale paraît la mieux à même d'apprécier le prix de revient de chacun des producteurs de sa

circonscription, mais alors les prix maxima de localités voisines risquent de n'être pas en harmonie et font fuir la marchandise là où le maire a taxé le plus haut ou n'a pas taxé. En ce qui concerne les denrées provenant d'autres régions, la taxation par le maire est inefficace car elle ne frappe la marchandise qu'au point d'arrivée et non au point de départ. Confier au préfet le pouvoir de fixer les prix, ce n'est pas empêcher les taxes de présenter des différences injustifiées; ces différences n'apparaissent plus entre les taxes des communes du même département mais entre celles des départements limitrophes. L'unification des taxes dans le département est également dangereuse; les conditions de production sont très variables dans un même département; le préfet ne peut établir une taxe moyenne car il provoquerait une hausse des prix dans certaines communes; la taxe a toujours, en effet, pour conséquence d'occasionner un relèvement des cours au taux de la taxe, là où ces cours étaient plus bas; c'est que les vendeurs considèrent le prix maximum comme le minimum de ce qui leur est dû, comme un « plancher » et non comme un « plafond ». Ceci montre la nécessité de la généralisation de la taxe. La taxation locale peut être quelquefois sans inconvénient : il en est ainsi quand la ville où les prix sont réglementés est le

seul débouché de la région qui l'approvisionne tout entière, fait extrêmement rare aujourd'hui avec le développement des moyens de communication; dans tout autre cas, la fixation des prix maxima provoque l'arrêt brusque des arrivages.

Cette généralisation présente encore de nombreuses difficultés, l'autorité centrale étant trop éloignée du producteur pour établir des prix en rapport avec le prix de revient. Son rôle doit donc se limiter aux marchandises importées ou à celles dont la production est centralisée,

Conséquences de la taxation. — L'application des tarifs maxima ne soulève pas moins de difficultés que leur élaboration. Si la marchandise est rare et si la taxation n'est pas accompagnée d'une juste répartition de la quantité existante, la loi de l'offre et de la demande joue et se trouve plus forte que les prescriptions de l'autorité. Les prix montent malgré la taxe, les ventes se font en cachette dans l'arrière-boutique; l'autorité peut essayer d'exercer une surveillance active, édicter des peines sévères contre les délinquants, les mesures qu'elle prend sont toujours tournées; la taxation de la viande est éludée par les bouchers qui changent le mode de découpage des morceaux; si l'autorité cherche à déjouer cette manœuvre, le boucher, qui ne peut

s'approvisionner au prix de la taxe en gros, vendra au prix de la qualité supérieure de la viande de qualité inférieure. Les Annales de la Régie directe rapportent qu'en Allemagne les marchands ont employé un intéressant stratagème : « Lorsqu'il s'agit de vente de pommes de terre, de pétrole et d'autres marchandises pour lesquelles les autorités ont prescrit un prix maximum, ils emploient le moyen suivant pour maintenir leur profit au niveau voulu : ils ne vendent une marchandise ainsi taxée qu'à condition qu'on achète en même temps un autre article non taxé et, celui-ci, ils le vendent un prix exagéré, réalisant sur cet article le gain qui leur est interdit sur l'autre. Il existe même, pour ce stratagème, un terme technique commercial : c'est l'« offre combinée ».

En second lieu, la taxation risque d'orienter la production vers d'autres denrées non taxées ; ainsi la taxation du blé a eu pour résultat de détourner les fermiers de la culture de cette céréale pour celle de l'avoine. Pour rétablir l'équilibre il fallut taxer celle-ci ; mais la culture risque encore de s'échapper vers d'autres productions. Le nombre des marchandises taxées grossit donc sans cesse, d'autant plus que l'agriculture, qui fournit la plupart des produits de première nécessité, se plaint d'être sacrifiée ; le souci de l'égalité conduit à

limiter les profits de tous, les salaires même.

En dehors de cette considération, la taxation d'un produit exige fatalement celle des matières premières, de tous les produits et services nécessaires à la fabrication, sinon la taxation serait aussi illusoire que la taxation uniquement chez le détaillant; le prix de revient augmentant sans cesse, la taxe serait obligée de suivre ce mouvement de hausse; la taxation des salaires en résulte donc nécessairement.

Inversement la taxation des produits originaux entraîne celle des produits dérivés. La fixation d'un prix maximum pour le lait oblige l'autorité à taxer le beurre et le fromage, si elle ne veut pas voir s'étendre la fabrication de ces deux produits au détriment de la vente du lait à la consommation. Et pour ces denrées dont la production est combinée, le rapport exact entre leurs prix de revient doit être observé pour maintenir l'équilibre entre ces productions, pour ne pas favoriser l'une au préjudice de l'autre. Ainsi le décret du 29 août 1918 avait fixé à 0 fr. 375 le prix maximum du litre de lait à la production. Dans une lettre au Ministre, les agriculteurs du département de Seine-et-Marne s'attachaient à démontrer que le prix de base de 0 fr. 375 était trop bas dans leur région comparativement au prix des fourrages, des betteraves, en

un mot de tous les produits servant à l'alimentation du bétail :

« Le fermier briard, disaient-ils, ne dispose pas de prairies naturelles assez importantes et surtout situées dans des endroits salubres, pour pouvoir laisser son bétail au pâturage durant la plus grande partie de l'année comme cela se pratique dans les régions d'élevage. Nos vaches laitières, qui d'ailleurs proviennent de ces contrées, l'élevage n'étant pas pratiqué en Seine-et-Marne, ne sont mises au pré que durant la journée et pendant les cinq plus beaux mois de l'année; le reste du temps, elles sont nourries à l'étable où elles reçoivent en plus des rations abondantes de fourrages, des produits spéciaux, tourteaux, sons, betteraves, etc... qui augmentent la sécrétion lactée et donnent au lait plus de richesse. Une vache ainsi nourrie est un gouffre et, en tenant compte du prix de la nourriture évalué au plus juste, en laissant de côté les aléas et les frais généraux d'exploitation, le prix de revient moyen du lait dans nos contrées s'élève actuellement à plus de 0 fr. 55 le litre, »

Cette disproportion entre les diverses taxes mettait donc en péril la production du lait, le fermier retirant beaucoup plus de la vente directe de tous les produits de sa terre.

Ce ne sont pas là les conséquences les moins graves de la taxation. Ce qui est encore plus à redouter, c'est la rarefaction des denrées de toute espèce qui en résulte. La taxe locale fait fuir la marchandise des marchés réglementés; la taxe généralisée dans tout le pays la fait fuir à l'étranger et il n'est pas toujours possible d'en interdire la sortie; ainsi la taxe du fromage de gruyère, établie dans chaque département suivant les instructions ministérielles du 12 février 1917, dut être levée le 31 mars suivant, les fromagers suisses, non soumis à une pareille mesure dans leur pays, venant concurrencer leurs confrères français dans l'achat du lait chez les producteurs de la région frontrière. S'il ne s'échappe pas à l'étranger, le produit disparaît cependant dès la publication de la taxe; dans le but d'obtenir un relèvement des prix, les détenteurs sont naturellement poussés à refuser de les vendre; de plus la taxation, même au cours du marché libre, fait supposer que le produit a tendance à hausser; c'est donc un avis de le cacher soigneusement; la hausse s'ensuit; c'est ce qu'on a pu observer avec le tapioca pendant la guerre; il fut taxé au prix de vente habituel et il devint introuvable. Pour faire sortir la marchandise accaparée, l'autorité est amenée à user de la réquisition dont les effets ne sont pas moins à craindre que

ceux de la taxation. Enfin il est intéressant de constater que la taxation, même au cours du marché libre, suscite les protestations des producteurs; elle leur révèle qu'ils sont mis en perte par ces prix, que les taxes ne sont pas en harmonie entre elles, etc... La raréfaction la plus dangereuse est celle provenant de la diminution des approvisionnements. L'extrême difficulté de déterminer le prix de revient fait que, bien souvent, l'autorité, mal informée, fixe la taxe au-dessous de ce prix; mais, à supposer même qu'elle puisse l'établir exactement, l'importation et la production sont encore découragées par la taxation.

L'importateur ne développe pas ses achats, a tendance à les restreindre par la crainte d'être lésé par la taxation. En 1915 la seule menace de la taxation du blé a suffi pour provoquer la réduction des importations. Il en est de même pour le producteur qui, sachant à l'avance que son produit ne lui sera payé que juste ce qu'il lui a coûté, s'abstient de consacrer de grosses sommes à l'amélioration de son exploitation; la production se maintient avec peine au même niveau, alors qu'une surproduction est nécessaire pour amener la baisse.

« Au surplus, fait observer M. le sénateur Perchot dans le rapport déjà cité, l'importation étant paralysée, les pouvoirs publics en viennent

fatalement à se substituer à l'initiative privée, à prendre complètement en main le ravitaillement du pays. Étant donné la façon dont l'État s'est acquitté jusqu'à présent des fonctions qu'il a assumées à cet égard, il n'est que trop évident que les résultats les plus déplorables seront produits par l'établissement d'un monopole de fait, portant également sur toutes les denrées de première nécessité. »

Pour terminer, M. Perchot s'efforce de combattre un argument invoqué à la Chambre en faveur de la taxation : « La taxation, dit-on, n'est pas destinée à être appliquée fréquemment. C'est une arme aux mains de l'autorité, arme dont il ne sera fait usage qu'en dernier ressort et si l'on se trouve en présence de manœuvres tendant manifestement à fausser les prix. Sa seule menace suffira à ramener dans le droit chemin les spéculateurs qui seraient tentés d'abuser de la situation.

« Envisagée sous ce jour, la taxation paraît inoffensive à bien des gens qui, par ailleurs, reconnaissent les dangers de sa mise en pratique. Mais peut-on avoir la certitude que l'autorité, disposant d'une pareille arme, saura résister à la tentation de s'en servir. Il est douteux que tous les préfets soient assez avertis des questions économiques pour discerner ce qu'il y a de naturel ou de factice dans

la hausse de telle ou telle denrée. Et d'ailleurs, ils ne seront pas, en fait, entièrement libres de leurs actes. De même que le gouvernement a cédé à la pression de l'opinion publique en demandant le droit de taxer, il est à craindre que les préfets ne subissent les influences qui s'exerceront autour d'eux.

« Devant les réclamations des consommateurs, qui, instinctivement, attribuent tout renchérissement à la spéculation, ils seront forcés de prendre des mesures que, dans leur for intérieur, ils jugeront mauvaises.

« Inscrire dans la loi le droit de taxer, ce serait proclamer qu'il dépend de l'autorité administrative de fixer les prix de toutes choses. Cette opinion recevant ainsi une consécration officielle, le public ne comprendrait pas que le gouvernement et ses représentants tardassent à user de la faculté accordée. Il les contraindrait à taxer. Bien plus, il les rendrait responsables de l'inefficacité des mesures prises pour abaisser les prix. La taxation est bien une arme, mais une arme à deux tranchants, plus dangereuse pour ceux qui la manient que pour ceux qu'elle est destinée à frapper. »

CONCLUSION

LA TAXATION NE POUVAIT A ELLE SEULE ENRAYER LA HAUSSE. — LE CONTINGENTEMENT, DONT LA TAXE EST L'ACCOMPAGNEMENT NATUREL, A ÉTÉ, PENDANT LA GUERRE, LE SEUL REMÈDE EFFICACE EMPLOYÉ CONTRE LA VIE CHÈRE.

La taxation soulève de si nombreuses difficultés que, dans les crises de cherté du temps de paix, on l'a presque toujours écartée. C'est qu'en effet ces crises n'atteignent le plus souvent qu'un produit déterminé ou une catégorie de produits, permettant au phénomène de substitution de se manifester; ou bien, si cette cherté est générale, le pourcentage de la hausse se monte à quelques unités, tout au plus à quelques dizaines. Ces prix élevés sont un stimulant à la production et, d'autre part, la marge est si étroite entre les cours et le prix de revient que c'est courir le risque de taxer au-dessous de ce prix que d'édicter des tarifs maxima. Au contraire,

depuis la guerre, la diminution de la production s'étend à toutes les marchandises, empêchant la loi de substitution de fonctionner; en ce qui concerne quelques denrées, elle aurait pu jouer et il est fâcheux qu'il n'en ait pas été ainsi, car la hausse eût été légèrement atténuée; par exemple, les produits de remplacement du beurre, graisses végétales et margarine, n'ont pas été suffisamment employées; mais il est impossible de faire la même constatation pour la plupart des produits de première nécessité. D'autre part, la hausse résultant du libre jeu de la loi de l'offre et de la demande présente un écart énorme avec le véritable prix de revient; ainsi la taxation de l'avoine à 55 francs laissait aux agriculteurs un bénéfice respectable; la suppression de la réglementation de la vente des céréales autres que le blé fit monter les cours au delà de 70 francs. Il est donc possible de taxer sans décourager la production, en lui laissant encore le stimulant de gros profits. Quant à l'importation, déjà atteinte par les difficultés des transports, la taxation lui a porté le coup fatal; l'État s'est donc substitué à l'initiative privée pour assurer le ravitaillement du pays en marchandises taxées. Si la solution présente des dangers, elle a offert en compensation des avantages appréciables. La raréfaction des marchandises a sévi dans le monde entier;

la concurrence entre acheteurs avait provoqué aux États-Unis, les premières années de la guerre, une violente poussée des cours. Pour réduire cette rivalité, les Alliés opérèrent en commun; le système de l'acheteur unique, tel qu'il a été pratiqué pour le sucre, a ralenti le mouvement ascensionnel des prix.

La taxation était donc possible, à condition qu'elle fût limitée aux marchandises d'absolue nécessité et, parmi celles-ci, à celles dont la production est assez simple pour qu'on puisse en évaluer le prix de revient. Mais nous avons fait remarquer que les prix maxima restent nominaux si la taxation n'est pas accompagnée d'un système de répartition des produits taxés entre les consommateurs. Si la taxation est seule, la loi de l'offre et de la demande arrive à jouer; la marchandise étant en quantité insuffisante, il faut réduire la consommation. En France, les céréales, le pain, le sucre, le charbon ont seuls été l'objet de cette réglementation.

On supprime ainsi un facteur de hausse, les surenchères des acheteurs; là est le véritable remède à la trop grande cherté. Tous les autres moyens proposés, qui n'ont pas pour but de diminuer la consommation, ne sont que des palliatifs qui ne s'attaquent qu'aux effets et non aux racines du mal.

Cependant le rationnement qui a pour but d'enrayer la cherté grandissante, ne peut être qu'une mesure transitoire, en attendant la baisse qui résultera de l'intensification de la production, de la réduction de la circulation fiduciaire, en un mot, de la disparition de toutes les causes de hausse exposées au premier chapitre.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I ^{er} . — Les expériences de Maximum.	10
CHAPITRE II. — La réglementation des prix depuis la Révolution jusqu'à la guerre de 1914	22
CHAPITRE III. — La détermination des prix par l'autorité publique pendant la guerre.	28
Section I. Quels produits ont été taxés?	28
La taxation officieuse.	36
Section II. Qui a taxé?	39
Prix fixé par une loi, un décret ou un arrêté ministériel	39
Prix fixé par un arrêté préfectoral ou muni- cipal	44
Prix fixé par l'autorité militaire.	47
Y a-t-il eu une taxation judiciaire?	47
Section III. La technique de la taxation.	48
1 ^o La taxation des céréales.	49
2 ^o La taxation par le Ministre	57
Taxation au lieu d'importation.	57
Taxation au lieu de fabrication	62
Taxation des charbons français	66
Cas spécial : prix de vente en gros du sucre et du charbon	68
Taxation au lieu de production des denrées autres que les céréales	74

188 LA DÉTERMINATION DES PRIX PENDANT LA GUERRE

3° La taxation par le préfet	76
Les prix limites conventionnels	88
Les prix normaux	92
A quel moment a-t-on taxé?	96
Appendice. Les deux sortes de taxation du blé	98
Section IV. Les conditions d'application de la taxe ou la question des recours contre les arrêtés de taxation	99
CHAPITRE IV. — Comment a-t-on assuré le respect de la taxe?	103
1° Sanctions pénales aux lois, décrets, arrêtés de taxation.	103
2° Autres sanctions	117
3° Contrôle des prix.	123
CHAPITRE V. — Les résultats de la taxation	126
CHAPITRE VI. — La suppression des taxes.	138
CHAPITRE VII. — Les taxations à l'étranger	148
1° Les taxations en Allemagne	149
2° Les taxations en Angleterre	156
3° Les taxations en Italie et en Suisse.	159
CHAPITRE VIII. — Étude critique de la taxation.	161
CONCLUSION.	182

Vu
Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu
Le Président de thèse,
H. TRUCHY.

Vu
et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. POINCARÉ.

